

El Poder Judicial Federal en la balanza: el papel de las controversias constitucionales como garantía de división de poderes

Sánchez Vázquez, Carlos

2024

<https://hdl.handle.net/20.500.11777/6105>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto
Presidencial del 3 de abril de 1981



EL PODER JUDICIAL FEDERAL EN LA BALANZA: EL PAPEL DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO GARANTÍA DE DIVISIÓN DE PODERES.

ELABORACIÓN DE TESIS DE GRADO
que para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

Presenta

CARLOS SÁNCHEZ VÁZQUEZ

DIRECTOR DE TESIS
DR. JOSÉ MARÍA SOBERANES DÍEZ

Puebla, Pue.

2024

RESUMEN

En el presente trabajo se realizó un análisis teleológico del principio de división de poderes, desde su concepción abstracta por Aristóteles —al buscar la mejor forma de gobierno— hasta el perfeccionamiento de la teoría moderna que desarrolló Montesquieu. Una vez en contexto con la finalidad que subyace en esta doctrina liberal, se estudia su incorporación a los distintos textos constitucionales que han surgido en la historia de México; ello, con la intención de poner en relieve la importancia de la controversia constitucional como una garantía secundaria para hacer efectivo el cumplimiento del principio democrático de división de poderes. A partir de ahí, se examinaron los diversos conflictos que se han suscitado entre el Poder Judicial de la Federación y otros entes de poder, para establecer si, actualmente, los mecanismos de control constitucional que existen en nuestro ordenamiento jurídico son capaces de garantizar la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación.

El resultado de esta investigación demostró que no existe un adecuado equilibrio entre los poderes constituidos, porque el Poder Judicial de la Federación no puede hacer frente a los embates del Ejecutivo y Legislativo; de ahí que, atendiendo la finalidad subyacente en el principio de división de poderes y la existencia de un mecanismo de control diseñado exclusivamente para garantizar su cumplimiento, se propone una reforma constitucional donde se reconozca la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación para acudir en vía de controversias constitucionales a defender su autonomía e independencia.

Palabras clave: división de poderes, federalismo, constitucionalismo, controversia constitucional y Poder Judicial de la Federación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. EL CONCEPTO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE DIVISIÓN DE PODERES	1
1.1. LA GENESIS DE LA DIVISIÓN DE PODERES	5
1.2. JOHN LOCKE: LAS LEYES DEBEN SUJETAR AL REY	10
1.3. MONTESQUIEU: ¿POR QUÉ LA NECESIDAD DE TRES PODERES?	16
2. LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO	23
2.1. LA CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (CADÍZ 1812)	24
2.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (APATZINGÁN 1814)	28
2.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	33
2.4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917	36
3. LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO	40
3.1. NACE UN MEDIO PROCESAL DE CONTROL CONSTITUCIONAL	42
3.1.1. UN INTENTO POR DISMINUIR A LA SUPREMA CORTE (REFORMA DE 25 DE OCTUBRE DE 1967)	48
3.1.2. EL RECONOCIMIENTO DE LA LEGITIMACIÓN DE UN NUEVO PODER POLÍTICO (REFORMA DE 25 DE OCTUBRE DE 1993)	50
3.1.3. SE CONCIBE UN VERDADERO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994)	52
3.2. FINALIDAD DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	57

3.3. PARTES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	65
4. LA INVASIÓN DE COMPETENCIAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN POR OTROS PODERES	69
4.1. LA RENDICIÓN DE INFORME ENTRE PODERES (LEY DE CONCURSO MERCANTIL)	69
4.2. LA POSIBILIDAD DE AUDITAR EL SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL	76
4.3. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ACCESORIAS AL PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	78
4.4. INTENTO DE DAR CONTINUIDAD A LA PRESIDENCIA DEL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR (TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN)	81
4.5. SE SUBORDINA A LOS PODERES CONSTITUIDOS A LA REMUNERACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL (LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS)	88
4.6. LA EXTINCIÓN DE FIDEICOMISOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL	94
4.7. EVALUACIÓN DE LA VÍAS DE SOLUCIÓN PARA CONFLICTOS EN LOS QUE INTERVIENE EL PODER JUDICIAL FEDERAL	97
5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN	109
CONCLUSIÓN	121
BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCIÓN.

Los siglos XVIII y XIX fueron épocas de revolución y reconstrucción política. La opresión de las sociedades en las monarquías absolutas demandaba un cambio en las estructuras del Estado. La respuesta provino de la doctrina liberal: limitar al poder. En palabras del historiador Maurizio Fioravanti, fue un período de reconstrucción del Estado, del sometimiento del derecho por el poder absolutista a la rendición del poder por el derecho¹.

Así, surgen las primeras constituciones liberales, donde se ubica al individuo en el epicentro jurídico, como sujeto de derechos².

Sin embargo, con el tiempo, ese reconocimiento no fue suficiente. El siglo XX fue una época de grandes contrastes. Surgen, de nueva cuenta, regímenes totalitarios —como los de Josef Stalin y Adolf Hitler—; pero, a su vez, nace la democracia constitucional y el renacimiento del derecho internacional³.

El levantamiento de los regímenes autoritarios dejó una nueva enseñanza: no es suficiente el reconocimiento de los derechos sin una garantía que los haga efectivos; entonces, se descubre la importancia del concepto de supremacía constitucional⁴.

Actualmente, nos encontramos en el siglo XXI y, una vez más, llegamos a un punto de inflexión constitucional, surge una nueva crisis. Un proceso “*deconstituyente*” que busca abandonar los principios liberales que se forjaron en las constituciones modernas —como la democracia y la división de poderes—⁵ y, en cambio, opta por una reestructuración antidemocrática del sistema de los poderes⁶.

¹ Fioravanti, Maurizio. (2016). *Apuntes de historia de las constituciones. Los derechos fundamentales*. (Manuel Martínez Neira, trad.). España: Editorial Trotta, p. 20. (Original en italiano 2016).

² *Ibidem*, p. 49.

³ Ferrajoli, Luigi. (2018). *Constitucionalismo más allá del Estado*. (Perfecto Andrés Ibáñez, trad.). España: Editorial Trotta, p. 11. (Original en italiano 2017).

⁴ Fioravanti, Maurizio. *Supra* nota 1, pp. 123-124.

⁵ Pedro Sagüés, Néstor. (2016). *La constitución bajo tensión*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, p. 98.

⁶ Ferrajoli, Luigi. *Supra* nota 3, p. 20.

Al respecto, el jurista italiano Luigi Ferrajoli identifica tres factores que provocan este movimiento “*deconstituyente*”, entre ellos, uno de índole cultural y otro de corte sociopolítico⁷. El aspecto cultural proviene del choque entre el impulso a la ideología neoliberal y, tal como expresó el citado jurisconsulto: “*del vacío político, intelectual y moral de la izquierda*”⁸; por su parte, el factor sociopolítico precede de una estrategia demagógica que aprovecha el hartazgo político y la desigualdad social, para obtener la aprobación popular mediante la reducción de derechos de otros miembros de la sociedad⁹.

En México no somos ajenos a esa crisis constitucional, empiezan a surgir cuestionamientos en torno a este tópico¹⁰. Las elecciones de 2018 estuvieron marcadas por la alternancia política en el poder. La visión de transformación del país del líder de izquierda inició con la promesa de acabar con el modelo “*neoliberal*” del país¹¹, un posicionamiento preocupante que iba en contra de las políticas que guiaron los últimos tres sexenios; y, por ende, de las estructuras actuales del Estado.

El ahora Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, trató de apaciguar esas aguas al señalar que respetaría la autonomía de los poderes legislativo y judicial. Según afirmó el propio mandatario: “*El Ejecutivo no será más el poder de los poderes ni buscará someter a los otros*”¹²; sin embargo, nada más alejado de la realidad. En este sexenio los ataques a las instituciones ha sido una constante, y el Poder Judicial de la Federación no ha sido la excepción¹³.

⁷ *Ibidem*, pp. 20-23.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Salazar, Pedro. (2020). ¿La desconstitucionalización de México? *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/la-desconstitucionalizacion-de-mexico/>

¹¹ Mares, Marco A. (2018). AMLO: fin del modelo neoliberal. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/AMLO-fin-del-modelo-neoliberal-20181203-0016.html>

¹² Monroy, Jorge. (2018). AMLO promete respeto al judicial y Legislativo; no enviaré halcones amenazantes, aseguró. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-promete-respeto-al-judicial-y-Legislativo-no-enviare-halcones-amenazantes-aseguro-20180808-0046.html>

¹³ Hiriart, Pedro. (2023). Con ataques al PJP, AMLO ignora valores y normas de Constitución. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/08/15/con-ataques-al-pjf-amlo-ignora-valores-y-normas-de-constitucion/>

A pesar de que, implícitamente, se ha tratado de abandonar los principios constitucionales que nos rigen, el grado de rigidez de nuestra Constitución ha permitido que, al no tener una mayoría calificada en el Congreso de la Unión, las políticas principales de la administración actual no sean incorporadas el texto constitucional¹⁴. Aunado a ello, las diversas reformas al sistema jurídico mexicano han tenido como límite la propia norma fundamental¹⁵.

Evidentemente, los embates del Ejecutivo Federal han generado tensiones políticas y legales entre las instituciones del Estado; no obstante, los organismos autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)¹⁶, el Instituto Nacional Electoral (INE)¹⁷, el Banco de México (BANXICO)¹⁸ y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)¹⁹ —por hacer alusión a algunos—, han podido hacer frente a esos ataques a través de los mecanismos de control constitucional correspondientes.

Por su parte, la oposición política ha hecho lo propio desde el Congreso de la Unión²⁰ y a través de acciones de inconstitucionalidad —como sucedió con el

¹⁴ Cullell, Jon Martín. (2022). El Congreso mexicano rechaza la reforma eléctrica de López Obrador. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2022-04-18/la-camara-de-diputados-rechaza-la-reforma-electrica-de-lopez-obrador.html>

¹⁵ Cota, Isabella. (2024). La Suprema Corte entierra la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de López Obrador. *El País*. <https://elpais.com/mexico/economia/2024-01-31/la-suprema-corte-entierra-la-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-de-lopez-obrador.html>

¹⁶ Camhaji, Elías (2023). La Suprema Corte autoriza que el INAI sesione con cuatro comisionados tras meses de parálisis. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-08-23/la-suprema-corte-autoriza-que-el-inai-sesione-con-cuatro-comisionados-tras-meses-de-paralisis.html>

¹⁷ Murillo, Eduardo. (2021). SCJN decide que funcionarios del INE ganen más que el presidente. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/11/03/politica/scjn-decide-que-funcionarios-del-ine-ganen-mas-que-el-presidente/>

¹⁸ Vela, David Saúl. (2021). Ministro Franco concede que en Banxico ganen más que el presidente. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/03/se-despide-ministro-franco-con-fallo-para-mantener-sueldazos/>

¹⁹ IFT interpone controversia constitucional contra AMLO por no proponer comisionadas. (2022). *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/ift-interpone-controversia-constitucional-contra-amlo-por-no-proponer-comisionadas/>

²⁰ Congreso mexicano rechaza reforma constitucional de energía. (2022). *Los Ángeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-04-17/congreso-mexicano-debate-cambios-constitucionales-en-energia>

caso de la Ley de la Guardia Nacional²¹—, lo que, en su conjunto, pone en evidencia que los mecanismos de autorregulación y protección, previstos en la norma fundamental, han sido capaces, hasta este momento, de garantizar la supremacía constitucional y la división de poderes.

En este proceso “*deconstituyente*” en que nos encontramos inmersos, ha surgido una lucha férrea por mantener el equilibrio de los poderes constituidos; sin embargo, existe un ente de poder que se encuentra en franca desventaja: el Poder Judicial de la Federación.

Ciertamente, a diferencia de los otros órganos e instituciones, la judicatura no cuenta con un medio de control constitucional para acudir a defender su autonomía e independencia. Esa vulnerabilidad atenta, indudablemente, con el adecuado equilibrio de poderes que mandata el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consciente o no de esa situación, el Ejecutivo Federal ha dirigido todas sus energías —o al menos gran parte de éstas— en forjar una figura antagónica del movimiento de la “*cuarta transformación*” en el Poder Judicial de la Federación.

Efectivamente, el discurso narrativo que proviene del Presidente Andrés Manuel López Obrador, y su movimiento de regeneración nacional, se cimienta en tres pilares: lucha contra el nepotismo²², combate a la corrupción²³ y austeridad republicana²⁴; pero, la realidad ha sido otra. Desde la Barra Mexicana de

²¹ Ramos, Rolando. (2023). Inconstitucional, traslado de la GN al Ejército: SCJN. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-declara-inconstitucional-que-la-Sedena-tome-el-control-de-la-Guardia-Nacional-20230418-0052.html>

²² Ramos, Rolando y Monroy, Jorge. (2021). Plantea AMLO en reforma al PJJ reglas contra el nepotismo. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Plantea-AMLO-en-reforma-al-PJJ-reglas-contra-el-nepotismo-20210318-0006.html>

²³ Urrutia, Alfonso y Olivares, Emir. (2023). AMLO: se convirtió el Poder Judicial en protector de corruptos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/03/02/politica/amlo-se-convirtio-el-poder-judicial-en-protector-de-corruptos/>

²⁴ Rojas, Arturo. (2023). AMLO perfila recorte al presupuesto del Poder Judicial de la Federación. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-perfila-recorte-a-presupuesto-del-Poder-Judicial-de-la-Federacion-20230830-0052.html>

Abogados²⁵, la American Bar Association²⁶ y demás miembros del sector jurídico se ha sostenido que, los ataques provenientes del Ejecutivo Federal son un intento por controlar al Poder Judicial de la Federación²⁷, en franca violación a su independencia y autonomía²⁸; por ende, al mandato de división de poderes.

Al margen del hecho de que estas reformas invadan o no las atribuciones y competencias constitucionales del Poder Judicial Federal, durante este sexenio se ha puesto en evidencia que este poder constituido no tiene una vía idónea y directa para que se garantice la división de poderes —como se verá en el apartado correspondiente—.

De ahí que, el objeto de este trabajo es analizar si, actualmente, los mecanismos de control constitucional existentes en nuestro ordenamiento jurídico son capaces de garantizar la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación y, así, mantener un adecuado equilibrio entre los poderes constituidos.

Con ese propósito en mente, el desarrollo de este trabajo descansa en cuatro ejes principales. El primero introduce el concepto de división de poderes y, en ese punto, se estima necesario hacer memoria de las razones que, en su momento, impulsaron la incorporación de ese principio democrático en los textos constitucionales liberales. Solo así será posible concebir la razón de la estructura actual del sistema de los poderes y por qué existe una necesidad de mantenerla incólume.

El segundo y tercer hilo de análisis se enfoca en el constitucionalismo mexicano, desde dos vertientes complementarias entre sí: el establecimiento de una

²⁵ Yáñez, Brenda. (2023). Barra de Abogados pide a AMLO cesar ataques en contra del Poder judicial. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/08/14/barra-mexicana-abogados-pide-amlo-frenar-ataques>

²⁶ International Bar Association advierte interferencia de AMLO en Poder Judicial. (2023). *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/international-bar-association-advierte-interferencia-de-amlo-en-poder-judicial/>

²⁷ Raziél, Zedryk. (2023). Víctor Oléa, presidente de la Barra Mexicana de Abogados: “El Ejecutivo busca un control absoluto de la Suprema Corte”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-11-27/victor-olea-presidente-de-la-barra-mexicana-de-abogados-el-ejecutivo-busca-un-control-absoluto-de-la-suprema-corte.html>

²⁸ Expertos advierten que ataques de AMLO al Poder Judicial ponen en riesgo su independencia. (2023). *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/mexico/en-foco-mx/expertos-advierten-que-ataques-de-amlo-al-poder-judicial-ponen-en-riesgo-su-independencia/>

forma de gobierno tripartita como una garantía primaria de libertad y el surgimiento de un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, como una garantía secundaria²⁹, capaz de reprimir cualquier violación al principio de división de poderes.

Ese soporte teórico e histórico permitirá establecer si el objeto de las controversias constitucionales es asegurar que los entes de poder puedan hacer respetar sus competencias y atribuciones constitucionales. Y, si esto es así, se deduce necesario el reconocimiento de la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación.

Para respaldar esa postura, el cuarto eje temático busca poner en evidencia la existencia de conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y los otros entes de poder. Asimismo, en ese apartado, se examinará la idoneidad y viabilidad de las formas en que esos conflictos se han resuelto.

Finalmente, una vez desarrollados esos ejes temáticos, será posible concluir si el gran ausente en la controversia constitucional es el Poder Judicial de la Federación; y, de ser así, se planteará una propuesta de solución, con la única intención de garantizar un verdadero equilibrio de los poderes constituidos.

²⁹ En relación con los conceptos de garantías primarias y secundarias. [Vid. Ferrajoli, Luigi. (2010). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. (Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, trads.). España: Editorial Trotta, p. 43. (Original en italiano 1999).]

1. EL CONCEPTO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE DIVISIÓN DE PODERES.

El concepto de división de poderes parece muy claro: distribuir las funciones del Estado en órganos autónomos e interdependientes³⁰; ello, con la finalidad de evitar la concentración del poder político³¹ en un solo ente. El magistrado Enrique Villanueva señaló que, el propio significante “*división*” hace referencia a la separación, es decir, la segregación del poder para que su ejercicio sea realizado por órganos distintos e interdependientes que, en su conjunto, constituyen el poder público del Estado³²; sin embargo, la idea resulta un tanto más compleja de lo que parece.

En efecto, no debe entenderse de manera literal “*la segregación del poder*”; pues, la esencia de esta doctrina no radica en una obsesión irracional por mantener separadas las funciones del Estado³³, sino en alcanzar un sistema real de pesos y contrapesos «*checks and balances*». Pero ¿por qué la importancia de estos pesos y contrapesos?

Para dar contestación a esta interrogante no debe perderse de vista que, la cuestión orgánica de cómo se distribuyen las funciones del Estado solo es un medio

³⁰ El jurista mexicano Ignacio Burgoa sostiene que no existe independencia de los poderes sino interdependencia; pues, señala, si fueran independientes se carecería de una vinculación recíproca entre los mismos, es decir, habría tres “*soberanías*”, lo cual rompería con la hipótesis de unidad e indivisibilidad de la soberanía. [Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. (2018). *Derecho constitucional mexicano*. (20a edición). México: Editorial Porrúa, p. 581.]

³¹ “*Para Aristóteles, el que se divide es el poder político, es decir, no se trata de una diversidad de poderes encargados cada uno de ciertas tareas, sino que, por el contrario, se trata de un solo poder, el político, dividido en varios órganos que tienen encomendado cada uno diversas funciones.*” [Vid. Algorri Franco, Luis Javier. (2001). La división y legitimidad del poder público. En Valadés, Diego y Gutiérrez, Rivas (Coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*. (Tomo II, pp. 55-83), p. 5 México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/4.pdf>]

³² Villanueva Gómez, Luis Enrique. (2014). La división de poderes: teoría y realidad. En Vázquez Ramos, Homero (Coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo, reflexiones constitucionales*. (pp. 149-186). México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 150. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12530>

³³ Farina, Cynthia R. (1989). *How separation of powers protects individual liberties*. Rutgers Law Review, 41(3). Estados Unidos: Cornell Law Faculty Publications. <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/789>

para garantizar la libertad individual del hombre —según la teoría moderna de división de poderes—³⁴.

Entonces, el quid del principio de división de poderes reside en establecer un obstáculo al Estado con la única finalidad de proteger al individuo del ejercicio arbitrario del poder. Aunque el jurista Felipe Tena Ramírez destaca que la finalidad de la constitución no es, *per se*, evitar el absolutismo y la anarquía, sino establecer un orden jurídico³⁵, en realidad, el establecimiento de un orden jurídico determinado trae aparejada la fijación de competencias y atribuciones de los entes del Estado que, *de facto*, buscan limitar el ejercicio del poder para, así, evitar que este se corrompa.

En relación con este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

“21. El sentido de la palabra leyes dentro del contexto de un régimen de protección a los derechos humanos no puede desvincularse de la naturaleza y del origen de tal régimen. En efecto, la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

“22. Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer

³⁴ Tena Ramírez, Felipe. (2001). Derecho constitucional mexicano. (34a edición). México: Porrúa, pp. 211-213.

³⁵ *Ibidem*, pp. 27-28.

iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.”³⁶

Entonces, para contestar la interrogante planteada, la importancia de un sistema real de pesos y contrapesos radica en que, la distribución del poder —de las funciones— permita a cada uno de los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial) vigilar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales, la integridad del orden jurídico establecido; ello, se insiste, con el único objetivo de garantizar la libertad individual del hombre.

Así, al ponerse un freno al gobernante, a través de la propia estructura del poder, se evita el absolutismo.

Este término es de gran relevancia para el presente trabajo, porque la revolución liberal que abarcó los siglos XVIII y XIX tenía por objeto acabar con el poder absoluto que ejercían los monarcas de la época. Tal como lo señaló Luis Javier Algorri Franco, el significante “*absolutismo*”, que etimológicamente deriva del latín “*legibus solutus*” (no atado a las leyes), da cuenta de una ordenación política basada en un poder político ilimitado —por lo general ejercido por una sola persona—³⁷.

Al establecerse límites al poder se busca prevenir la corrupción del gobernante. No puede perderse de vista que el poder del Estado proviene de aquel que es cedido por los integrantes de una sociedad y, de acuerdo con Thomas Hobbes, no existe poder más grande que el otorgado por una pluralidad de sujetos a un solo individuo³⁸; sobre todo, porque, al tratarse de un poder instrumental, puede

³⁶ Opinión consultiva OC-6/86. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Corte IDH. 9 de mayo de 1986. Serie A. Núm. 6. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

³⁷ Algorri Franco, Luis Javier. *Supra* nota 31, p. 56.

³⁸ Hobbes, Thomas. (2018). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. (Manuel Sánchez Sarto, trad.). México: Fondo de Cultura Económica, p. 82. (Original en inglés 1651).

utilizarse para incrementarse a sí mismo, hasta corromperse —como sucede en los regímenes absolutistas—. El autor de la obra “*Leviatán*” sostuvo que esta inclinación hacia un perpetuo e incesante afán de poder es característica de las monarquías, como una medida para evitar la pérdida del poder y asegurar sus privilegios³⁹.

En otras palabras, la concentración del poder en una sola persona —como sucede en las monarquías absolutas— tiende a corromperse. Y, cuando ese poder logra corromper al rey, se ve reflejado en la opresión de la sociedad en beneficio personal de aquél, convirtiéndose, así, en una tiranía. Pero, la corrupción del Estado no es exclusiva de las monarquías, ninguna forma de gobierno está exenta de corromperse. Del mismo modo en que la monarquía se vuelve una tiranía, la aristocracia se torna en una oligarquía y la democracia, a su vez, en anarquía⁴⁰; en cualquiera de los casos, quien resiente la afectación es el ser humano.

Así, surge una revolución intelectual con el propósito de hacer frente a las monarquías absolutas de la época, el anhelo de libertad e igualdad exigía un cambio político radical. De acuerdo con Luis Javier Algorri Franco: “*esta concentración política de poder en la cúspide del orden social de una monarquía centralizada fue el principal impulsor de la teoría moderna de división de poderes de Montesquieu*”⁴¹.

Pero, para entender mejor este concepto es necesario hacer una pausa y remontarse a sus orígenes. Como lo ha sostenido el distinguido profesor Rolando Tamayo y Salmorán: “*no existen mejores escenarios para apreciar la evolución del derecho y, en particular, la evolución de las instituciones judiciales que la antigüedad.*”⁴²; y, en el caso particular, no es la excepción.

³⁹ *Ibidem*, p. 90.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 154.

⁴¹ Algorri Franco, Luis Javier. *Supra* nota 31, p.56.

⁴² Tamayo y Salmorán, Rolando. (2008). *Introducción analítica al estudio del derecho*. México: Themis, p. 78.

1.1 LA GÉNESIS DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Existen múltiples antecedentes en los que se ha debatido cuál es la mejor forma de gobierno⁴³; y, aunque se han resaltado las ventajas y desventajas de cada una, ideando la posibilidad de una forma de gobierno mixta, en realidad, no hubo un planteamiento formal de división de poderes. La teoría moderna de división de poderes debe atribuirse, principalmente, al filósofo francés Charles Louis de Secondat (barón de Montesquieu), en su gran obra: *“El espíritu de las leyes”*.

Más adelante, se analizará la cosmovisión del jurista francés; sin embargo, previamente, estimo oportuno retroceder hasta el siglo IV A.C., cuando se publica la obra *“Política”*, la cual ha sido considerada —por algunos autores— como el primer antecedente significativo de la doctrina de la división de poderes.

Sobre todo, porque para poder entender el concepto de división de poderes es indispensable conocer su origen —la génesis—. Cada uno de los precursores de esta teoría la ha asimilado conforme a una realidad histórica concreta⁴⁴, es decir, acorde a una observación empírica de la forma de gobierno y sociedad en que se encontraban en ese momento de la historia.

Entonces, solo a través del estudio de las múltiples teorías de la división de poderes, o al menos aquellas de mayor relevancia, es posible percibir el factor común que las vincula entre sí —a pesar de los diferentes momentos históricos—, esto es: garantizar la más amplia libertad como máxima aspiración del hombre en un plano de igualdad⁴⁵.

Sin más preámbulos, iniciamos nuestro estudio con la teoría política de Aristóteles, para quien el ser humano ha necesitado de asociarse en busca de un bien común, creando, así, la *“ciudad y comunidad cívica”*⁴⁶. Evidentemente, estas sociedades se integran por diversos sujetos que, como todo, tienen un fin o, más

⁴³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. (2017). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. (9a edición). México: Editorial Porrúa., p. 399.

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Supra nota 34*, p. 211.

⁴⁵ Algorri Franco, Luis Javier. *Supra nota 31*, pp. 74-75.

⁴⁶ Aristóteles. (2019). *Política*. (Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, trad.) España: Alianza Editorial, p. 59. (original en griego antiguo, siglo IV A.C.).

bien, una función dentro de la colectividad que integran —destacándose aquéllos que tienen la habilidad para gobernar—, lo que permite esta convivencia común; y, del mismo modo, sin importar las dimensiones de estas asociaciones, su “*administración*” tiene como fin: alcanzar el orden de la sociedad cívica⁴⁷.

Después de un examen preliminar de las partes mínimas de estos conjuntos y las relaciones jerárquicas que existen entre sus integrantes, el filósofo griego plantea un estudio comparativo de las formas de gobierno —en busca de la mejor de ellas—.

Inicialmente, describe la concepción de gobierno de Sócrates —acorde a *La Republica* de Platón—, destacando que la noción de una comunidad unitaria es anticonceptual; pues, justamente, es la pluralidad y diversidad de los sujetos que la conforman la que permite su conformación⁴⁸. Siguiendo las obras de Platón, Aristóteles analiza “*Las Leyes*” donde se establece la posibilidad de un gobierno mixto (monárquico, democrático y oligárquico); sin embargo, la forma en que cada uno de estos elementos era conformado, en realidad, constituía de manera preponderante un sistema oligárquico; pues, al final, todo era controlado por una clase social privilegiada⁴⁹.

Estos análisis preliminares permitieron a Aristóteles comparar otras constituciones y las ideas de otros pensadores, enfatizando en cada una de ellas sus principales “*fortalezas y debilidades*”, así como las similitudes entre estas. Dentro de las críticas a esas formas de gobierno destacan —a consideración de este autor—: 1) la falta de participación política de algunas clases sociales; 2) la inexistencia de pesos y contrapesos para ciertos órganos políticos (los éforos e instituciones similares); y, 3) la perpetuidad en el poder (absolutismo).

Antes de emprender el análisis de los diversos regímenes políticos, Aristóteles los define de la siguiente forma: “*régimen político es una organización de la ciudad, de sus magistraturas y especialmente de la que tiene autoridad sobre todas.*”⁵⁰

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 61-64.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 91-105.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 105-110.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 153.

A partir de esa percepción, distinguió las formas de gobierno existentes acorde a dos parámetros fundamentales: ¿Quién gobierna? ¿Cómo gobierna?⁵¹

Así, sostiene que existen tres formas distintas de gobierno: la monarquía (gobierno unipersonal), la aristocracia (gobierno de pocos) y república (gobierno de la mayoría); y, a su vez, desviaciones de estas: tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente⁵². Estas desviaciones se caracterizan por la focalización de los intereses del gobierno en sujetos particulares, esto es, en el monarca, los ricos o los pobres; pero, en todos, se pierden de vistas los intereses de la colectividad—de la propia comunidad—⁵³; y, precisamente, la idea principal de formar una sociedad es buscar el bien común de la misma.

Al analizar la monarquía, Aristóteles distingue cinco clases diferentes; sin embargo, estas únicamente son variaciones graduales del poder, encaminadas al absolutismo perpetuo⁵⁴. Este extremo de la monarquía es aquél en la que el rey gobierna sin ataduras; empero, en una comunidad donde todos son iguales ¿por qué alguien habría de estar por encima de todos?

En relación con ese tópico, Aristóteles sostiene: *“porque quienes son iguales por naturaleza tienen necesariamente idénticos derechos y la misma dignidad de acuerdo con su naturaleza.”*⁵⁵

Y, a partir de este punto, se empieza a gestar la idea de segregar el poder. La propuesta se basa en delegar ciertas funciones a los *magistrados*, quienes habrían de actuar conformes a las leyes consuetudinarias (usos y costumbres).

En la democracia, prevalece la opinión de la mayoría —del pueblo—. Idealmente, en esta forma de gobierno no existen divisiones de clases, sino todo se basa en la igualdad; sin embargo, la soberanía ejercida por una pluralidad que no

⁵¹ Bobbio, Norberto. (2006). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*. (José F. Fernández Santillán, trad.) Fondo de Cultura Económica: México, pp. 34-35. (original en italiano, 1976).

⁵² Aristóteles. *Supra* nota 46, p. 156.

⁵³ *Ibidem*, p. 157.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 175-178.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 182-183.

se encuentra sujeta a lo prescrito por las leyes, termina siendo manejada por intereses particulares y, al igual que la monarquía, se torna despótica⁵⁶.

Al analizar la oligarquía no hay muchas diferencias. Como lo señaló Norberto Bobbio: la diferencia entre la oligarquía y la democracia es cualitativa, esto es, en función de la clase social que ejerce el poder⁵⁷.

Una vez analizadas estos regímenes políticos, Aristóteles considera que es más sencillo entender la república; pues, constituye un término medio de ambas⁵⁸: *“en la república bien mezclada debe parecer que existen ambos regímenes y ninguno de los dos en particular.”*⁵⁹

Así, concibe a la república como una forma de gobierno intrínsecamente equilibrada, donde la gobernabilidad se delega en los ciudadanos calificados y capacitados —las élites—, mientras que, simultáneamente, se concede espacio para la participación de la comunidad en general. Este enfoque refleja un reconocimiento sustancial a la diversidad de clases sociales presentes en la sociedad; y, al mismo tiempo, busca evitar la dominación unilateral y fomentar la inclusión de los intereses y necesidades de todas las clases sociales, con la finalidad de forjar una estructura gubernamental que represente fielmente la heterogeneidad de la sociedad.

Sin embargo, al igual que otras formas de gobierno, la república tampoco está exenta de corromperse, no es inmune a la corrupción y a los problemas inherentes a la política. No obstante, el equilibrio que se presenta en la república es un precursor en la cosmovisión de Aristóteles sobre la teoría de división de poderes.

Pero, antes de exponer esa idea, subraya los extremos a los que pueden llegar los diversos regímenes políticos, todos ellos definidos en una sola palabra: tiranía.

El filósofo griego distinguió tres tipos de tiranía, dos de ellos basados en el ejercicio del poder unipersonal, de acuerdo con las leyes y los súbditos; pero, sin

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 200-202.

⁵⁷ Bobbio, Norberto. *Supra* nota 51, p. 41.

⁵⁸ Aristóteles. *Supra* nota 46, pp. 207-211.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 211.

ataduras, es decir, el gobernante ejercía su poder de manera despótica, sin restricciones ni responsabilidad hacia los ciudadanos⁶⁰.

Después, presenta el tercer tipo de tiranía, caracterizado por el absolutismo. En esta variante, el poder es ejercido de manera irresponsable, sin tomar en cuenta ningún interés más allá de aquel del propio gobernante, en resumen, la ley es la voluntad del tirano⁶¹.

Aunque es abordada de manera muy breve, esta antítesis se convierte en un catalizador esencial para el análisis que sigue; pues, de ahí, surge la interrogante: ¿cuál es la forma de gobierno ideal para la mayoría de las sociedades?

Para responder ese cuestionamiento, Aristóteles partió de tres premisas:

- El gobierno debe conformarse por personas de clase media;
- El sistema debe ser flexible y capaz de ajustarse a las realidades cambiantes; y,
- Los regímenes deben fomentar la participación igualitaria.

Así, concluyó que la mejor forma de gobierno es aquella que busca un equilibrio entre los diferentes grupos de la sociedad. Ahí, surge la relevancia de la clase media, porque al ubicarse en una posición intermedia entre la oligarquía —los ricos— y la democracia —los pobres— es más proclive a trabajar por el bien común de la sociedad; y, a su vez, evitar la dominación de algún extremo de las clases sociales —ricos y pobres— sobre las otras⁶².

Esta concepción aristotélica sienta las bases para el desarrollo de la teoría de división de poderes; pues, en esencia, establece la necesidad de una estructura política que, por sí misma, evite la concentración excesiva del poder.

Finalmente, Aristóteles analiza los tres poderes en que se divide el ejercicio potestativo del Estado —acorde a la mayoría de los textos constitucionales—, esto es, el poder deliberante, las magistraturas y los tribunales.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 212.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, pp. 213-221.

Y, aunque en ese análisis no plantea la idea de que estas funciones deban ejercerse de forma separada⁶³, en realidad, su énfasis en el equilibrio y prevenir la concentración del poder, constituye un pilar fundamental en la teoría de división de poderes moderna, principalmente, porque la teoría aristotélica busca como resultado que, el poder no se corrompa y, a su vez, se legitime frente a los gobernados⁶⁴.

1.2. JOHN LOCKE: LAS LEYES DEBEN SUJETAR AL REY.

Uno de los pensadores que continuó el desarrollo de la teoría de división de poderes fue John Locke —conocido como “el padre del liberalismo”⁶⁵—, especialmente, en la obra: “*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*”, dando pauta a la teoría liberal moderna⁶⁶.

De inicio, es fundamental resaltar la perspectiva de Locke con respecto al concepto del poder político:

“Considero, pues, que el poder político es el derecho de dictar leyes bajo pena de muerte y, en consecuencia, de dictar también otras bajo penas menos graves, a fin de regular y preservar la propiedad y ampliar la fuerza de la comunidad en la ejecución de dichas leyes y en defensa del Estado frente a injurias extranjeras. Y todo ello con la única intención de lograr el bien público.”⁶⁷

⁶³ Radin, Max. (1938). *The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies*. Estados Unidos: University of Pennsylvania. Law Review and American Law Register, 86(8), 842–866.

https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8996&context=penn_law_review

⁶⁴ Algorri Franco, Luis Javier. *Supra* nota 31, p. 57.

⁶⁵ Varnagy, Tomás. (2000). El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. En Boron, Atilio A. (Comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. (pp. 41-76). Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 41-42. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609020522/3cap2.pdf>

⁶⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, p. 402.

⁶⁷ Locke, John. (2014). *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (Carlos Mellizo, trad.). (3a edición). España: Alianza Editorial, p. 41. (Original en inglés 1690).

Dicho lo anterior, el filósofo inglés estimó indispensable —para entender el poder político— conocer la causa que originó la concepción de un gobierno civil; y, para ello, parte de estado natural del ser humano. Un estado de perfecta libertad, regido bajo las leyes de la naturaleza⁶⁸. Acorde a esta visión, no existe ninguna subordinación entre el ser humano y, a su vez, todos pueden ejecutar la ley natural sobre los demás, lo cual deja al arbitrio de todos, la imposición de penas; pero, sobre todo, convierte al individuo en juez y ejecutor de su propia causa⁶⁹.

Ese estado de naturaleza absoluto no es ideal, porque existe una necesidad de convivencia y de vivir en sociedad; entonces, a pesar de que el hombre, en su estado de naturaleza, es libre, “*él es señor absoluto de su propia persona y de sus posesiones en igual medida que pueda serlo el más poderoso*”⁷⁰, se ve obligado a ceder esa libertad y unirse a una sociedad con el fin de lograr una mutua preservación de la vida, libertad y posesiones⁷¹.

Y, justamente, es ahí donde el Estado emerge como una entidad que se forma por el consentimiento del ser humano (contrato social), su principal función es establecer las reglas de convivencia y, en particular, garantizar que estas se cumplan.

Así, Locke concibe el origen de los poderes legislativo y ejecutivo de la sociedad civil⁷². La necesidad de establecer orden y justicia entre los miembros de la sociedad obligó a sus integrantes a transitar del estado de naturaleza a una sociedad civil, lo cual implicó, invariablemente, la transmisión de ciertas prerrogativas de la ley natural al Estado: la facultad de legislar y el imperio para ejecutar las leyes⁷³.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 42.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 122.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 158.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 158-159.

⁷² *Ibidem*, pp. 122-123.

⁷³ Aunque Locke distingue tres poderes esenciales: legislativo, ejecutivo y federativo, únicamente hacemos alusión al legislativo y ejecutivo; pues, el ejecutivo y federativo consisten, respectivamente, en la facultad de aplicar las leyes en el interior de la sociedad y el manejo de las relaciones exteriores, las cuales van comúnmente ligados de la mano. [*Vid.* Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, pp. 402-403].

Este enfoque permite a Locke analizar el gobierno de la monarquía absoluta y, principalmente, asumir su incompatibilidad con la sociedad civil. No debe perderse de vista que, el propósito de renunciar al estado de naturaleza era que todos los miembros de la sociedad estuvieran sujetos a reglas que garantizaran la protección de los derechos del ser humano⁷⁴.

En contraste, en la monarquía absoluta, el soberano reunía todos los poderes, ubicándose en un estado de libertad originario, similar al estado de naturaleza, donde puede decidir y ejecutar según su voluntad.

En palabras del filósofo inglés:

“...Pues al suponerse este príncipe absoluto es el único que tiene en sí mismo el poder legislativo y el ejecutivo, no existe juez ni recurso de apelación alguna a alguien que justa e imparcialmente y con autoridad pueda decidir, y de cuya decisión pueda esperarse consuelo y compensación por algún daño o inconveniencia sufridos por causa del príncipe o por lo que él ordene...”⁷⁵

De esta forma, Locke considera que mientras exista una persona que aun posea los poderes del estado de naturaleza —el poder de tomar las acciones que considere necesarias para su preservación y la facultad de castigar cualquier situación que estime necesaria⁷⁶—; y, por ende, no esté sujeta a las leyes que emanan del pacto social, no puede haber una verdadera sociedad civil basada en la igualdad y la protección de los derechos del ser humano.

La idea de Locke es clara: en una sociedad civil justa, todas las personas deben estar sujetas a las mismas leyes, sin excepciones⁷⁷. Esto implica que incluso aquéllos en el poder —los gobernantes— deben obedecer las leyes que emanan del pacto social.

Este enfoque, intrínsecamente ligado a la teoría moderna de división de poderes, plantea de manera abstracta la importancia de establecer límites al poder para evitar el absolutismo; ello, mediante un sistema que actualmente

⁷⁴ Locke, John. *Supra* nota 67, p. 131.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 124-125.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 159-161.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 130.

denominamos pesos y contrapesos «*checks and balances*». En esencia, Locke concibe al poder legislativo como un ente autónomo e independiente del poder ejecutivo de un gobierno, cuyo fin último es asegurar la mutua preservación de la vida, libertad y posesiones del pueblo.

En resumen, concluye que la validez y legitimidad del poder legislativo está supeditada a la concurrencia de cuatro condiciones⁷⁸, todas ellas encaminadas a evitar el ejercicio absoluto y arbitrario del poder.

En primer lugar, sostiene que el enfoque principal del poder legislativo es asegurar el bienestar colectivo de la sociedad. Cuando el ser humano decide renunciar al estado de naturaleza y, con el fin de formar una sociedad, delega las facultades legislativas a un ente gubernamental, se hizo con la clara intención de garantizar el bienestar común de todos los miembros de la sociedad; pues, sería irracional pensar que alguien cedería sus derechos a otro individuo o entidad, con el propósito de permitirle ejercer, sobre él, un poder capaz de destruirlo, esclavizarlo o empobrecerlo de manera arbitraria⁷⁹.

El segundo elemento que caracteriza al poder legislativo guarda una notable similitud —desde mi perspectiva— con el principio de certeza jurídica; pues, se exige que el legislador ajuste su actuar a normas previamente establecidas; además, Locke enfatiza que esas leyes deben ser comprensibles y aplicables a todos los miembros de la sociedad, lo que permite que estos tengan certeza de las reglas que regulan su convivencia en la sociedad⁸⁰.

Esta visión revela la intención del autor de imponer restricciones al ejercicio del poder político. Su enfoque se centra en garantizar que las leyes sean de aplicación universal, sin excepciones —contrario a lo que sucedía en la monarquía absoluta—, y que estén redactadas de manera inequívoca, evitando, así, la posibilidad de interpretaciones arbitrarias.

Una vez más, el autor del “*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*” enfatiza que el ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado colocaría al

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 168-177.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 168-169.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 169-172.

individuo en una situación aún más desfavorable que la que vivía en el estado de naturaleza⁸¹; por esa razón, sostiene la necesidad de implementar mecanismos de control para limitar el poder estatal.

El tercer elemento que John Locke plantea se enfoca en la responsabilidad esencial del poder legislativo de actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto, evitando utilizar la posición política de sus integrantes para obtener ventajas personales o privilegios. Esta condición surge de manera intrínseca en la concepción de la formación de una sociedad civil; pues, una de las principales razones por las cuales el individuo decide renunciar al estado de naturaleza es la preservación de la propiedad —entendida por el filósofo inglés en un sentido amplio⁸²—.

Y, en ese sentido, es el poder legislativo, a través de las leyes que promulgue, quien debe garantizar la protección de los derechos individuales y la justicia en la sociedad civil. No obstante, Locke advirtió que, cuando el poder legislativo permanece en manos de un grupo de personas durante un tiempo prolongado o cuando este recae en una sola persona, existe el riesgo de que tiendan a velar más por sus propios intereses, socavando así los derechos de los gobernados⁸³.

Por ello, su planteamiento se encamina a establecer un gobierno que actúe en beneficio del bien común y no que se convierta en un instrumento de opresión o explotación para los miembros de la sociedad.

Finalmente, la cuarta condición que propone el pensador británico sostiene que el poder legislativo debe encontrar su legitimidad en el consentimiento de aquellos a quienes gobierna. Esta conducción surge de la idea de que la legitimidad del gobierno deriva de la voluntad de los individuos de una sociedad de ser gobernados bajo determinada estructura política.

La noción de arraigo del poder legislativo en el consentimiento del pueblo no es un concepto aislado, sino que es el bosquejo de la teoría moderna de división

⁸¹ *Ibidem*, pp. 171-172.

⁸² Locke precisa que el término “*propiedad*” es utilizado para hacer referencia a la vida, la libertad y las posesiones del individuo [*Vid. Ibidem*, p. 159].

⁸³ *Ibidem*, pp. 173-174.

de poderes. Locke argumenta que la cesión voluntaria del pueblo de las facultades legislativas implica que ese poder debe ejercerse únicamente por el legislador, sin la posibilidad de transferirlo a terceros⁸⁴. Bajo esta percepción, se refuerza la independencia y autonomía de este poder dentro del sistema de gobierno, previniéndose la concentración del poder.

Como hemos analizado previamente, John Locke distingue dos poderes que emanan del estado de la naturaleza. Uno de estos es conferido al legislador, garantizando así la creación de leyes que sean aplicables universalmente en la sociedad; sin embargo, surge una interrogante importante: ¿quién deberá encargarse de ejecutar esas leyes?

Al respecto, la teoría constitucional de Locke reconoce que esa facultad de ejecución no puede residir en el mismo cuerpo legislativo, ya que podría dar lugar a arbitrariedades y abusos de poder⁸⁵; por ello, enfatiza en que el ejercicio de estos poderes se delegue a órganos independientes y autónomos. Así, el poder ejecutivo está subordinado a las leyes emitidas por el legislador; y, a su vez, el poder legislativo se somete a la aplicación imparcial del ordenamiento jurídico por parte del poder ejecutivo.

A pesar de que, la teoría constitucional de Locke se vislumbra al poder legislativo como un ente supremo⁸⁶ del que emanan todos demás poderes, especialmente, porque prescribe las competencias del poder de ejecución y, por ende, lo subordina a él, en la realidad moderna, la interacción que se plantea entre los poderes ejecutivo y legislativo, aunque no estén necesariamente en equilibrio, trasciende en la concepción democrática actual del principio de división de poderes.

En la constitución Lockean, el poder legislativo era la piedra angular para garantizar los derechos del ser humano. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, estas teorías se han matizado; y, en la actualidad, la democracia contemporánea se decanta por un equilibrio entre los poderes políticos. En este enfoque moderno, se fomenta la colaboración institucional entre los poderes; pero, se establecen

⁸⁴ *Ibidem*, p. 176.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 178-179.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 182-185.

límites competenciales claramente definidos, lo que permite un sistema real de pesos y contrapesos «*checks and balances*».

El pensamiento político de John Locke sobre el gobierno civil sentó las bases de la teoría moderna de división de poderes que, evidentemente, influyeron muchas otras teorías políticas. Una de esas es la doctrina de Montesquieu, quien llevó la teoría constitucional un paso más allá, estableciendo ideas claras para la distribución de funciones del estado y la separación de poderes.

1.3. MONTESQUIEU ¿POR QUÉ LA NECESIDAD DE TRES PODERES?

Hasta ahora hemos visto dos teorías que se desarrollaron en épocas y lugares completamente diferentes; sin embargo, ambas encuentran un punto de convergencia: la prevención del abuso del poder y el absolutismo. De igual forma, Montesquieu presenció la tiranía y opresión del antiguo régimen francés; y, justamente, es ese contexto, marcado por la concentración absoluta del poder político, el que, como veremos más adelante, catalizó e impulsó su teoría de división de poderes⁸⁷.

Esa cosmovisión quedó inmortalizada en su obra “*Del espíritu de las leyes*”⁸⁸, la cual analizaremos en el desarrollo de este capítulo.

De inicio, Montesquieu introduce el concepto de “*leyes generales*”. Explica que consisten en reglas que trascienden la esfera política y abarcan hasta el más ínfimo detalle de nuestra existencia; además, a partir de estas se desprenden diversas clases de normas, cada una diseñada a regular aspectos específicos de cada cosa singular.

Al igual que Locke, reconoce la existencia de las leyes naturales, las cuales regulan la conducta del hombre en el estado de naturaleza —antes de la formación

⁸⁷ Algorri Franco, Luis Javier. *Supra* nota 31, p.56.

⁸⁸ Originalmente la obra se titula en francés: “*Del l’esprit des loix*”.

de sociedades civiles—⁸⁹; después, con la creación de estas entidades sociales, se establecen leyes que regulan la convivencia interna de sus miembros y las relaciones externas con otras comunidades⁹⁰.

Sin embargo, la verdadera relevancia de esta idea radica en que Montesquieu utiliza la noción de leyes generales para sentar las bases de su teoría política. En efecto, distingue entre dos clases de normas: las de carácter universal, que pueden ser aplicadas en todas partes; y, aquéllas que requieren de una adaptación a los diversos contextos de las distintas sociedades.

Precisamente, es esta segunda clase de normas las que no pueden aplicarse de manera universal por todas las comunidades sociales, sino que su creación está supeditada a un conjunto único de circunstancias y necesidades de una sociedad en particular. La racionalidad teleológica subyacente en la creación de estas normas conforma lo que Montesquieu identifica como: “*el espíritu de las leyes*”.

En palabras del propio autor:

“...Deben adaptarse a los caracteres físicos del país, al clima helado, caluroso o templado, a la calidad del terreno, a su situación, a su tamaño, al género de vida de los pueblos según sean labradores, cazadores o pastores. Deben adaptarse al grado de libertad que permita la constitución, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a su riqueza, a su número, a su comercio, a sus costumbres y a sus maneras.

“Finalmente, las leyes tienen relaciones entre sí; con sus orígenes, con el objeto del legislador y con el orden de las cosas sobre las que se legisla. Las consideraremos bajo todos estos puntos de vista

“Lo que me propongo hacer en esta obra es examinar estas relaciones que, juntas, forman lo que se llama el espíritu de las leyes...”⁹¹.

⁸⁹ Montesquieu, Charles-Louis. (2015). *Del Espíritu de las Leyes* (Mercedes Blázquez y Pedro Vega, trad.). (3a edición). España: Alianza Editorial, p. 44. (Original en francés 1748).

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 45-46.

⁹¹ *Ibidem*, p. 47.

Así, las peculiaridades de cada sociedad dieron forma a las leyes que las rigen; de ahí, la existencia de diferentes formas de gobierno.

Enseguida, el filósofo francés emprende un análisis de las diferentes clases de gobierno —el republicano, el monárquico y el despótico⁹²—. Su enfoque se centra, particularmente, en discernir la configuración estructural de los gobiernos y las motivaciones personales que impulsan a los individuos que forman parte de la autoridad política⁹³.

Sin embargo, en este trabajo habremos de enfocarnos, principalmente, en la percepción de Montesquieu del gobierno despótico. En mi particular opinión, es la problemática que surge dentro de esta tipología política la que nos permite comprender la génesis y el desarrollo de su teoría de división de poderes.

En efecto, el gobierno despótico que concibe Montesquieu se caracteriza por tener una estructura de poder centralizada en un solo individuo, quien tiene control absoluto sobre todas las instituciones del Estado y, ello, le permite gobernar conforme a su voluntad y capricho⁹⁴. Esta percepción del gobierno despótico se asemeja a la crítica de Locke, quien también visualiza un régimen político en el que el soberano se encuentra en un estado de naturaleza privilegiado en comparación con los miembros de la sociedad civil.

Para ilustrar esta idea, Montesquieu señala: *“Cuando los salvajes de Luisiana quieren fruta, cortan el árbol por su pie y la cogen. Esto es el Gobierno despótico.”*⁹⁵. En esa metáfora, el árbol representa el Estado, mientras que los salvajes que lo cortan simbolizan al gobernante despótico. Cortar el árbol por la base representa la eliminación de cualquier límite o restricción sobre el poder del gobernante, lo que ilustra claramente un gobierno sin restricciones ni controles.

Así, a partir de la distinción de estas tres clases de gobierno —el republicano, el monárquico y el despótico—, el filósofo francés comprende un análisis de las distintas leyes en función de su objeto y, además, destaca cómo

⁹² *Ibidem*, p. 48.

⁹³ *Ibidem*, p. 60.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 48.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 102.

estas pueden influir en cada aspecto de la sociedad, según el tipo de régimen político.

En algunos gobiernos, como en la monarquía o la república, existen ciertas normas que inciden sobre la vida o bienes de los miembros de la sociedad. Estas reglas se establecen con el propósito de garantizar la seguridad y el orden en la sociedad; sin embargo, en ocasiones —cuando el gobierno se corrompe— estas mismas leyes pueden servir para oprimir al pueblo o favorecer a un determinado sector de la sociedad, si no se encuentran correctamente definidas⁹⁶.

De manera similar, en el gobierno despótico, la ausencia de leyes o su total subordinación a la voluntad del gobernante permite la opresión de la sociedad, sin posibilidad de defenderse⁹⁷. Por ello, Montesquieu considera que, en un gobierno despótico el ciudadano está sujeto a una esclavitud política⁹⁸, equiparable a aquellos sujetos a una esclavitud civil⁹⁹.

En cualquiera de los casos, ya sea por la corrupción del gobierno o por ser un gobierno despótico, son las leyes las que garantizan o aniquilan la libertad civil¹⁰⁰.

Sobre este punto, es oportuno destacar que, según el teórico político Jacob Levy la definición de libertad de Montesquieu es comúnmente descontextualizada; pues, en realidad, no hace referencia a un concepto de libertad positiva, sino a una sensación de seguridad y libertad civil de los miembros de una sociedad, es decir, el cumplimiento de las leyes garantizan que los ciudadanos vivan sin el temor constante de ser arrestados, encarcelados, torturados, ejecutados o confiscados en sus bienes, de manera arbitraria¹⁰¹.

Y, justamente, es por esa razón que las libertades del ser humano se ven socavadas de manera significativa cuando los gobernantes abusan del poder que les es conferido.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 117-119.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 119-121.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 301.

⁹⁹ Sullivan, Vickie B. (2017). *Montesquieu and the Despotism Ideas of Europe. An Interpretation of "The Spirit of the Laws"*. Estados Unidos: University of Chicago Press, p. 179.

¹⁰⁰ Montesquieu, Charles-Louis. *Supra* nota 89, p. 306.

¹⁰¹ Levy, Jacob T. (2009). Montesquieu's Constitutional Legacies. En Kigston, Rebecca E. (Ed.), *Montesquieu and His Legacy*. (pp. 115-137). Estados Unidos: State University of New York Press.

En relación con este punto, el filósofo francés sostuvo:

“La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no se encuentra más que en los Estados moderados; ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites.

“Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.”¹⁰²

Ahí radica la clave de la teoría política de Montesquieu, porque su propósito es, precisamente, contrarrestar el riesgo de ceder el poder a una persona o ente de gobierno, es decir, prevenir la opresión por parte del gobernante. Invariablemente, para ello, es necesario distribuir el poder y que, a su vez, sea la propia estructura del poder la que se autorregule.

Para entender la relevancia de esta idea, el filósofo francés destaca que, las ideas de Aristóteles fueron limitadas, porque no pudo comprender plenamente la monarquía, precisamente, al ignorar esa distribución de poderes¹⁰³.

En contraste, Montesquieu distingue tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El primero de estos, el legislativo, se encarga de la creación, modificación y derogación de las leyes que rigen una sociedad; por su parte, el ejecutivo, es el encargado de las relaciones diplomáticas con otros Estados y garantizar la seguridad de la sociedad; y, el judicial, es el encargado de juzgar y resolver las disputas legales que se suscitan entre los miembros de la sociedad.¹⁰⁴

Además, expuso las consecuencias que podrían producirse si alguno de estos tres poderes se concentrase con otro o, peor un, que los tres estuvieran reunidos en un solo ente.

En efecto, si los poderes legislativo y ejecutivo estuvieran unidos, las leyes promulgadas pudieran ser opresivas y ejecutadas sin límite alguno¹⁰⁵. Del mismo

¹⁰² Montesquieu, Charles-Louis. *Supra* nota 89, p. 205.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 219.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 206.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 206-207.

modo, cuando el legislativo se amalgama con el poder judicial, ese ente tiene la capacidad de crear normas injustas, interpretarlas conforme a sus intereses y aplicarlas de manera arbitraria, sin que exista forma de garantizar la libertad, derechos y bienes de los miembros de la sociedad¹⁰⁶.

En otro escenario, cuando existe una estructura donde el poder judicial es ejercido, a su vez, por el ejecutivo, se pierde la independencia e imparcialidad del Juez, lo que facilita la opresión de los miembros de la sociedad en función de los intereses propios del gobernante¹⁰⁷.

Finalmente, el peor de los casos es cuando los tres poderes se concentran en una sola persona o ente, en palabras del propio Montesquieu:

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares. En la mayor parte de los reinos de Europa el Gobierno es moderado porque el príncipe, que tiene los dos primeros poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. En Turquía, donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un terrible despotismo.

[...]

“Veamos cuál es la situación de un ciudadano en estas Repúblicas: el mismo cuerpo de magistratura tiene, como ejecutor de las leyes, todo el poder que se ha otorgado como legislador; puede asolar al Estado por sus voluntades generales, y como tiene además el poder de juzgar, puede destruir a cada ciudadano por sus voluntades particulares”.

En suma, cualquiera que sea el escenario, no importa el grado de influencia o convergencia entre los poderes, es decir, por más mínima que sea la alteración al *status quo* de esa separación de poderes, es el gobernado quien, en mayor o menor medida, ve afectadas sus libertades.

Por esas razones, el autor francés aboga por un sistema de pesos y contrapesos «*checks and balances*», como piedra angular para asegurar las

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ *Ibidem.*

libertades del ser humano. La necesidad de establecer una distribución tripartita de los poderes del Estado en la parte orgánica de una constitución permite que cada rama del poder tenga funciones y límites definidos; así, la propia estructura constitucional estaría diseñada para impedir el control absoluto del poder.

Esta idea, que nace del rechazo a los regímenes despóticos y absolutistas que han oprimido al ser humano a lo largo de la historia, sienta las bases de lo que hoy en día conocemos como la teoría moderna de división de poderes.

2. LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

Las teorías políticas que se han analizado en el capítulo anterior han influenciado la redacción de distintos documentos, con la finalidad principal de acabar con los regímenes absolutistas¹⁰⁸. Un ejemplo de la adopción de esas ideas liberales es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, en cuyo artículo 16 se plasmó:

“Artículo 16.- Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.”

A la postre, en la Constitución Francesa se instaura un régimen monárquico constitucional con una separación de poderes definida. El artículo primero del título III, prevé los poderes públicos que conforman el régimen, esto es: la Asamblea Nacional (legislativo), el Rey (ejecutivo) y los Jueces (poder judicial).

Las funciones de estos entes de poder quedaron delimitadas en los capítulos III (del ejercicio del poder legislativo), IV (del ejercicio del poder ejecutivo) y, V (del poder judicial); además, es importante señalar que, en el artículo primero del último de los capítulos referidos se dispuso:

“Artículo Primero. El Poder judicial no puede, en ningún caso, ser ejercido por el Cuerpo legislativo o por el Rey.”

Es innegable que estos documentos reflejan las influencias de las ideas filosóficas de la ilustración. El cambio en las estructuras de gobierno, fueron los primeros pasos para combatir la opresión que predominaba en las monarquías absolutas de Europa —a través de una revolución intelectual—; efectivamente, esas ideas liberales se fueron propagando a través de Europa, alcanzando a España y a sus colonias.

¹⁰⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, p. 404.

Parece una paradoja, pero el nacimiento de la división de poderes en México tiene lugar en la península ibérica —a raíz de la invasión de Napoleón a España—. Hay que recordar que, en esa época, México aún era colonia española; y, por ello, el primer antecedente del principio de división de poderes se encuentra en la Constitución de Cádiz.

2.1. CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (CADIZ 1812).

El 7 de mayo de 1808, después de que las fuerzas napoleónicas ocuparan Madrid y gran parte del territorio español¹⁰⁹, el emperador francés logró que el rey Carlos IV cediera los derechos de la corona.

Aunado a ello, el 7 de julio de 1808, Napoleón promulgó la Constitución de Bayona, cuya finalidad principal era someter el territorio español bajo la autoridad del Rey José Bonaparte —su hermano mayor—¹¹⁰. Aunque en este texto constitucional se reconocía la sujeción del Rey a las normas fundamentales, su estructura estaba diseñada para que los entes del Estado se sometieran a la corona.

La imposición extranjera produjo el rechazo de la sociedad y, por ende, se generó una inestabilidad política; en efecto, ante la falta de un monarca legítimo, —o al menos así visto desde la óptica española—, las autoridades locales empezaron a proclamar su soberanía, formándose Juntas Supremas Provisionales¹¹¹. En su momento, los representantes de estas juntas decidieron formar una Junta Central Suprema Governativa del Reino, la cual buscaba hacer frente a la invasión napoleónica¹¹².

¹⁰⁹ Marx, Karl. (2014). *La España revolucionara*. (2a edición). España: Alianza Editorial, p. 45-54.

¹¹⁰ Serrano Migallón, Fernando. (2013). *Historia mínima de las constituciones en México*. México: El Colegio de México, pp. 17-22.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 29-31.

¹¹² Serrano Migallón, Fernando. (2007). *La vida constitucional de México*. (Volumen I. Constituciones impuestas. Tomos I y II). México: Fondo de Cultura Económica, pp.150-151.

Una de las medidas más relevantes que adoptó la Junta Central Suprema fue la creación de una constitución que contara con el respaldo del pueblo español; así, iniciaron las convocatorias para las denominadas Cortes de Cádiz.

El 19 de marzo de 1812¹¹³, en ausencia y cautividad del Rey —reconocido así en el preámbulo del texto constitucional—, se promulgó la Constitución Política de la Monarquía Española¹¹⁴. Los cimientos de este documento se orientaron a garantizar la libertad del ser humano, a través de límites al poder, un poder atemperado¹¹⁵.

En efecto, aunque en el texto constitucional se reconocía un régimen monárquico, se procuró evitar la concentración absoluta del poder en el monarca. En el artículo 3 de la Constitución de Cádiz se estableció de manera expresa la soberanía de la nación, ubicándola por encima del rey¹¹⁶; y, por ende, a las leyes fundamentales que de esta emanasen, sujetándose, así, al rey a los contrapesos establecidos para tal efecto en la parte orgánica de dicha constitución.

El principio de división de poderes quedó plasmado en los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Constitución de Cádiz, los cuales disponen:

“Artículo 14.- El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria.”

Artículo 15.- La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.”

“Artículo 16.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.”

¹¹³ Gamas Torruco, José. (2013). La Constitución de Cádiz de 1812 en México. En Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José María (Coords.), *Memoria del seminario internacional: conmemoración del bicentenario de la constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. (pp. 253-268). México: Universidad Nacional Autónoma de México, p 254. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/16.pdf>

¹¹⁴ Martínez Ruiz, Enrique. (2008). La Guerra de la Independencia española: planteamiento nacional y repercusión internacional. España: Monte Buciero, (13), 2008 (Ejemplar dedicado a: La Guerra de la Independencia en Cantabria), 17-43. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2596534.pdf>

¹¹⁵ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 112, p. 357.

¹¹⁶ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 110, pp. 45-52.

“Artículo 17.- La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.”

Los enunciados normativos transcritos establecieron, implícitamente, que ningún ejercicio de poder era absoluto, sino que los entes del Estado estaban supeditados a los límites competenciales establecidos en las leyes fundamentales. Así, se establecía una división de poderes tripartita: las Cortes (legislativo), el Rey (ejecutivo) y los Tribunales (judicial)¹¹⁷.

Tal como lo explica el autor Fernando Serrano Migallón, el diseño orgánico de la Constitución de Cádiz establece la formación de las Cortes —un cuerpo representativo de la soberanía— a través del cual se atempera el ejercicio del poder del ejecutivo y el judicial¹¹⁸, esto es, un contrapeso del propio poder; sin embargo, a criterio de este autor, ese contrapeso fue desproporcionado, en la medida en que la balanza de poder se inclinó hacia el poder legislativo.

Ciertamente, la relevancia de las Cortes —en ese texto constitucional— es notoria y, eso se ve reflejado en el contrapeso que sobre estas podían ejercer el ejecutivo y judicial; no obstante, como lo señala la jurista María Luisa Balaguer Callejón, ese desequilibrio parte del contexto en que surge el proceso constituyente; pues, como se dijo en un principio, la sanción de la Constitución de Cádiz fue en ausencia y cautividad del Rey, es decir, no hubo intervención de la corona en esa fase constituyente; en consecuencia, sus condiciones de ejercicio del poder fueron determinadas por las Cortes y no del producto de una negociación política entre los propios entes de poder¹¹⁹.

Esa circunstancia se ve claramente reflejada en el artículo 172 de la Constitución de 1812, donde se establecen las restricciones de la autoridad del rey, sujetando gran parte de sus actos a la venia de la Cortes.

¹¹⁷ Martínez Ruiz, Enrique. *Supra* nota 114, p. 32

¹¹⁸ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 112, p. 357.

¹¹⁹ Balaguer Callejón, María Luisa. (2012). *La división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812*. España: Revista de Derecho Político, (83). <https://doi.org/10.5944/rdp.83.2012.9178>

En el escalón jerárquico —por así decirlo—, el Poder Judicial se situaba en segunda posición en función de su regulación competencial¹²⁰, por encima del rey, pero por debajo de las Cortes.

Sin duda alguna, como acertadamente concluye María Luisa Balaguer Callejón, el constituyente de Cádiz tenía un objeto claro: maniatar al monarca y, así, impedir el ejercicio arbitrario del poder¹²¹.

No obstante, aunque era un propósito loable, perdió el rumbo; pues, en su afán de limitar al Rey se perdió de vista que la esencia del principio de división de poderes no es la segregación del poder, entendida en sentido estricto como la separación de funciones de los órganos del Estado, sino establecer una estructura de contrapesos reales entre los propios poderes y no enfocada hacia un solo ente en específico.

Pero, al margen de ese desequilibrio en los contrapesos, debe reconocerse el valor histórico de la Constitución de Cádiz. Es el primer antecedente histórico que plasmó las ideas liberales de la época, en un intento de modernización política en España y, por ende, en México.

Y, para efectos de este trabajo, no puede pasar por alto que, en ese intento por separar las funciones del Estado, se vio reforzada la función judicial. Un claro ejemplo de ello es el artículo 243 del citado texto constitucional, cuya literalidad es la siguiente:

“Artículo 243. - Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar a abrir los juicios fenecidos.”

Ese enunciado normativo recoge dos principios esenciales para la judicatura: la autonomía e independencia del Poder Judicial; efectivamente, al prohibirse el ejercicio de la función por entes ajenos a la judicatura y, a su vez, impedir la interferencia en asuntos pendientes, se busca garantizar su independencia y autonomía.

¹²⁰ *Ibidem.*

¹²¹ *Ibidem.*

Insisto en la relevancia histórica de este texto constitucional para México, porque no podemos perder de vista que, la Constitución de Cádiz fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812¹²²; es más, la Junta Central Suprema requirió la elección de diputados para formar parte del gobierno interino y, en su momento, de las Cortes de Cádiz¹²³.

De ahí que, las provincias de México tuvieron asegurada su representación a través de las diputaciones correspondientes a la Nueva España, en un “*plano de igualdad con las españolas*”¹²⁴, pero no fue así. A pesar de esa aparente igualdad y de haber puesto un “*contrapeso*” al poder del Rey, el mal gobierno de la Nueva España continuó a consecuencia de un monopolio del poder, lo cual generaba situaciones de desigualdad y opresión¹²⁵ —más adelante esa circunstancia serviría de experiencia—.

Así, el movimiento insurgente de independencia que se venía gestando, incluso previo a la promulgación de la Constitución de Cádiz, adquirió mayor auge.

2.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (APATZINGÁN 1814).

Tal como se explicó en el apartado anterior, la invasión del emperador francés produjo en España una desestabilidad política. Esa situación, particularmente, la abdicación de la corona en favor del invasor tuvo eco en la Nueva España; pues, de acuerdo con el escritor español Mariano Torrente, antes de ello no habían ideas revolucionarias¹²⁶.

¹²² Gamas Torruco, José. (2015). *Breve historia de nuestras constituciones. El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana: Constitución de Apatzingán*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 7. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/Cons-Apatzingan-2015.pdf>

¹²³ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 112, pp. 297-310.

¹²⁴ Gamas Torruco, José. *Supra* nota 122, pp. 6-7.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Torrente, Mariano. (2015). *Historia de la Independencia de México*. España: Editorial MAXTOR, p. 10. (Original 1918)

Melchor de Talamantes —influenciado por las ideas de Rousseau y Montesquieu¹²⁷—, en su escrito “*Representación nacional de las colonias*”, destaca ciertos supuestos en los cuales las colonias podían separarse de sus metrópolis de manera legítima. El fraile consideraba, entre otros supuestos, que cuando la metrópoli se sometía voluntariamente a un gobierno extranjero —en este caso al imperio francés— cesaba la representación nacional de la Metrópoli¹²⁸; pues, al perder su libertad y soberanía se encontraba incapaz de gobernar sus propias colonias; luego, aquellas estaban legitimadas para gobernarse y constituirse independientes¹²⁹.

Para Talamantes no eran relevantes los motivos de la abdicación del trono, ya fuera por voluntad propia o subyugación del emperador, la Metrópoli había admitido la nueva dominación¹³⁰. Esa circunstancia era motivo suficiente para desprenderse de la misma y proclamar su independencia¹³¹.

A partir de ese momento tanto los españoles como los mexicanos iniciaron una lucha por su independencia, los primeros del emperador francés y los otros de la corona española.

Aunado a lo anterior, la guerra en Europa obligó a la corona a imponer nuevas reglas fiscales de recaudación, situación que no fue vista con buenos ojos por los sectores afectados en México (comerciantes, mineros, hacendados, comunidades indígenas y el clero)¹³², justamente, la idea de excluir a los españoles proviene de estos sectores.

Efectivamente, desde inicios del siglo XIX se empezaron a gestar conspiraciones en busca de libertad, hasta que, en la madrugada del 16 de

¹²⁷ Pampillo Baliño, Juan Pablo. (2014). *El congreso nacional de fray Melchor de Talamantes: primer proyecto constitucional del México independiente*. Chile: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, (XXXVI), 273-290. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173832127009>

¹²⁸ Talamantes, Melchor. (1808). *Representación Nacional de la Colonias. Discurso Filosófico*. En García, Genaro (1985), *Documentos Históricos*. (Tomo VII). México: Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, pp. 374-403.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Andrews, Catherine. (2017). *De Cádiz a Querétaro. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 52-53.

¹³² Serrano Migallón, Fernando. (2009). *La vida constitucional en México*. (Volumen II. Textos preconstitucionales. Tomos III y IV). México: Fondo de Cultura Económica, p. 36-39.

septiembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo y Costilla exhortó al pueblo a unirse a la lucha en busca de poner un alto a la injusticia y tres siglos de miseria¹³³.

En un primer momento el movimiento insurgente reconocía la figura de Fernando VII como autoridad¹³⁴, incluso, el 30 de abril de 1812, Ignacio López Rayón envió a Morelos un borrado de los *Elementos de Nuestra Constitución*, en la que proponía una nueva organización política; pero, aun contemplaba que la soberanía residía en dicho monarca y planteaba la creación de un Supremo Congreso Americano.

Este texto preconstitucional tenía ideas relevantes, principalmente, la declaración de una América libre e independiente de cualquier otra nación; sin embargo, reconocía la autoridad de Fernando VII¹³⁵.

Las ideas de Rayón parecen un contrasentido; no obstante, el reconocimiento de la autoridad monárquica era una estrategia política que reconocía hipotéticamente esa autoridad. En ese momento de la historia era irrelevante reconocer la autoridad de Fernando VII, porque éste se encontraba cautivo en Bayona; entonces, en realidad, la regencia de la nación recaía en el Supremo Congreso Nacional Americano¹³⁶.

A pesar de ello, la idea no fue bien recibida, la soberanía de la nación debía residir en el pueblo mexicano. Morelos sostenía el derecho soberano de elegir el propio destino político de la nación¹³⁷ y no sucumbir, de nueva cuenta, ante el poder de la monarquía. Con esa idea se formó el Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribución del Congreso y el Congreso de Anáhuac.

Finalmente, el 22 de octubre de 1814 se expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. De acuerdo con el autor José Gamas Torruco, esta constitución acoge las ideas liberales que surgen de la revolución

¹³³ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 110, pp. 63-64.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 65.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 70-71.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 70-73.

¹³⁷ Porrúa, Miguel Ángel (Dir.). (2013). El primer congreso constituyente de México; El congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán 1813-1814. Secretaría de Gobernación: México, p.19. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108667/PRIMER_CONGRESO_CONSTITUYENTE_DE_MEXICO_Parte1.pdf

francesa por pensadores como Rousseau y Montesquieu, las cuales se desarrollan en cuatro ejes centrales: soberanía, división de poderes, supremacía de la ley y democracia¹³⁸.

En relación con el principio de división de poderes destacan los artículos 11 y 12, los cuales disponen:

“Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.”

“Artículo 12.- Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”

Este texto constitucional reconoció que la división de poderes era la única forma de hacer viable la materialización de la soberanía y, así, evitar los abusos del poder¹³⁹; por ello, se distribuyeron las atribuciones y facultades de cada poder en el Supremo Gobierno (ejecutivo), el Supremo Congreso Mexicano (legislativo) y el Supremo Tribunal de Justicia (judicial).

Esa distribución de facultades es relevante para asegurar la libertad humana; pues, así se dispuso en los artículos 27 y 28 de dicha constitución, los cuales estatuyen:

“Artículo 27.- La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

“Artículo 28.- Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercicios contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.”

Los enunciados normativos transcritos tienen una clara idea de la necesidad de limitar el ejercicio del poder; y, por ello, se busca proteger las libertades a través de la propia norma fundamental, estableciendo de manera clara los alcances de sus

¹³⁸ Gamas Torruco, José. *Supra* nota 122, pp.15-17.

¹³⁹ *Ibidem*.

funciones y, sobre todo, la necesidad de que su actuación este precedida de una facultad expresamente regulada.

Tal como lo advierte el jurista Fernando Serrano Migallón, esta idea de “*garantía social*” encuentra correspondencia con la definición de una constitución democrático-liberal que se plasmó en el artículo 16 de la Declaración Francesa de 1789¹⁴⁰; pues, justamente, la idea sigue siendo que la constitución se instituya como una garantía para la sociedad.

Por otra parte, la lectura integral del texto constitucional permite visualizar, de nueva cuenta, la intención de limitar de manera preponderante el ejercicio del poder ejecutivo, lo cual se hizo patente en el artículo 132 de la Constitución de Apatzingán, el cual establece:

“Artículo 132.- Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el Artículo 52: serán iguales en autoridad, alternando por un cuatrimestre en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestaran al Congreso.”

En efecto, la idea de alternancia en el poder ejecutivo no tiene otra intención más que evitar la concentración de poder en una sola persona; y, por otra parte, en el capítulo XII se precisaron las facultades y restricciones del ejecutivo, entre las que destacan:

- 1) La prohibición de inmiscuirse en asuntos que correspondan al poder judicial (artículo 167);
- 2) La prohibición de dispensa de las leyes y la imposibilidad para interpretar las mismas (artículo 169); y,
- 3) La sujeción irrestricta a las leyes emitidas por el Congreso, en lo relativo a la administración de hacienda (artículo 170).

Hasta aquí lo que estimo relevante de este antecedente constitucional, el cual sin duda alguna marca el primer paso de la Nación dentro de un Estado democrático de derecho. En palabras del Dr. José Luis Soberanes, la independencia

¹⁴⁰ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 110, p. 94.

de México no solo implicó la emancipación de España, sino la conclusión del régimen absolutista que subyugó al pueblo mexicano durante la época de la colonia y el establecimiento de una constitución moderna, dando pauta a una era democrática y de derechos; pero, sobre todo, de división de poderes¹⁴¹.

2.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Después de analizar los primeros textos constitucionales de México, damos un salto hasta 1857. De nueva cuenta, el ejercicio despótico del poder por parte del ejecutivo —esta vez a cargo del General Antonio López de Santa Anna— hizo patente la necesidad de fortalecer la independencia y autonomía de los entes del Estado.

La historiadora Catherine Andrews destaca que, desde el preámbulo se destacaron los cimientos del texto constitucional: la protección de los derechos fundamentales, el federalismo y la soberanía popular¹⁴²; y, justamente, esos pilares quedaron plasmados en los artículos 1, 39 y 40 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, vamos a enfocarnos en el artículo 50, donde se prevé la división de poderes:

“Artículo 50.- El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.”

Con relación a este tópico destaca, no solo la idea de un sistema político basado en el principio de división de poderes, sino el desarrollo de una restricción constitucional en el ejercicio del poder legislativo, esto es, que éste no podía residir en una sola persona.

¹⁴¹ Soberanes Fernández, José Luis. (2003). Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814. Análisis Jurídico. En Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus constituciones*. (pp. 57-63). Fondo de Cultura Económica.

¹⁴² Andrews, Catherine. *Supra* nota 131, p. 79.

A pesar de ello, diversos operadores políticos consideraron que esas precisiones no eran suficientes; pues, fue una adecuación abstracta del pensamiento liberal francés y no reflejaba la realidad de la sociedad Mexicana — como se procuró en Estados Unidos de América—¹⁴³.

El maestro de América, Justo Sierra, señaló que el texto constitucional era “*una generosa utopía liberal*”, advirtió que la adopción de ideales que no reflejaban las necesidades reales del pueblo mexicano no podría ser abrupta, sino que sería ineludible una transición lenta y dolorosa¹⁴⁴.

A pesar de ello, el filósofo mexicano destacó la relevancia de tener una constitución; pues, sin ella no habría ningún límite al poder ni garantía para la libertad humana¹⁴⁵, concluye señalando:

“Será una ley mala, pero es una ley; reformémosla mañana; obedezcámosla siempre.”

Las inconformidades con el texto constitucional se centraron en la división de poderes, principalmente, porque no existía un auténtico equilibrio entre los entes del Estado, sino que —al igual que en la Constitución de Cádiz—, la norma fundamental buscaba maniatar al ejecutivo a través del legislativo.

Esa situación fue advertida por el político mexicano Francisco Alonso de Bulnes, quien sostuvo que la Constitución de 1857 previa, implícitamente, una especie de régimen parlamentarista, en palabras del propio autor:

*“Los constituyentes se propusieron combatir en su ley la dictadura de Santa Anna y formar un tirano peor: la Cámara; tirano que tiene la propiedad de no poder gobernar, lo que hacen bien ó mal los tiranos personales.”*¹⁴⁶

¹⁴³ *Ibídem.* pp. 79-83.

¹⁴⁴ Sierra Méndez, Justo. (1878). Reservas. La libertad. En Hale, Charles (Comp.), *Justo Sierra: un liberal del porfiriato*. México: Fondo de Cultura Económica: México, p. 53-55.

¹⁴⁵ *Ibídem.*

¹⁴⁶ Bulnes, Francisco (1905). Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma. (s.e.), p. 208-210. https://recintojuarez.gob.mx/work/models/Recinto_Juarez/assets/img/5/pdfs/JuarezylasRevolucionesDeAyutlayDeReforma.pdf

Evidentemente, es un contrasentido quitar el poder de un ente para otorgárselo a otro; pues, se insiste, la idea que subyace en el principio de división de poderes no es la separación del poder en sentido estricto, sino crear un equilibrio entre los propios poderes.

Y, para alcanzar ese objetivo, es indispensable que los tres poderes del gobierno sean fuertes e independientes —como se planteó en Estados Unidos de América¹⁴⁷—.

De ahí que, aunque el artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 previera un sistema de división de poderes, en la realidad, el propio texto constitucional —en su parte orgánica— establecía la dominación del legislativo sobre los demás poderes y, con ello, un desequilibrio del poder.

Desde la óptica de este autor, es acertada la postura de Francisco Alonso de Bulnes, en torno a que ese desequilibrio formó en la Cámara un “*tirano peor*”, pues, la facultad de hacer y modificar las leyes, sin que exista restricción alguna, permite al poder legislativo estar por encima de esas mismas leyes, las cuales puede cambiar a su voluntad.

Esa situación no pasó desapercibida por los actores políticos de la época, la estrategia era clara, bastaba con controlar la Cámara para abrir las puertas de la dictadura¹⁴⁸ —el tiempo les dio la razón—.

Estas fueron las principales deficiencias de la Constitución de 1857; sin embargo, también hay que reconocer las incorporaciones plausibles del constituyente: el reconocimiento de los derechos individuales, la abolición de fueros (militar y eclesiástico) y la institución del juicio de amparo¹⁴⁹.

Efectivamente, para efectos de este trabajo, es oportuno destacar el artículo 101 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, donde se facultó a los tribunales de la federación para conocer del juicio de amparo.

¹⁴⁷ Andrews, Catherine. *Supra* nota 131, pp. 84-85.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 89.

¹⁴⁹ Bulnes, Francisco. *Supra* nota 146, pp. 234-235.

Lo relevante de su incorporación fue la procedencia del juicio constitucional contra leyes o actos de cualquier autoridad, así como la posibilidad de conocer aquellos actos que invadieran la esfera de competencia federal¹⁵⁰.

A pesar de ello, el balance histórico de la Constitución de 1857 es negativo. Tal como lo señala el historiador Daniel Cosío Villegas, el texto constitucional no pudo “*corregirse*” por más reformas que se hicieron durante su vigencia; y, a la postre, sucumbió ante la dictadura del General Porfirio Díaz¹⁵¹.

2.4. CONSTITUCIÓN POLICITA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El gran error del constituyente de 1857 fue: el desequilibrio de poder. A pesar de las ideas liberales que fueron plasmadas en el texto constitucional¹⁵² y el intento de sometimiento del Ejecutivo al imperio del Legislativo, 30 años del régimen porfirista transformaron un Congreso soberano en un esclavo al servicio del Presidente de la Republica¹⁵³.

El reto ahora era regresar la vida constitucional al país. Todas las deficiencias que fueron advertidas en la Constitución de 1857 se trataron de enmendar en el proyecto de constitución que se entregó el 1 de diciembre de 1916¹⁵⁴. En la Junta Inaugural del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza expuso la relevancia histórica de la Constitución de 1857, pero los principios ahí contenidos no pudieron llevarse a la práctica¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Serrano Migallón, Fernando. *Supra* nota 110, pp. 280-281.

¹⁵¹ Cosío Villegas, Daniel. (2013). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. (3a edición). México: Fondo de Cultura Económica: México, p. 136.

¹⁵² Gamas Torruco, José. (2017). La Constitución de 1857 y el orden jurídico en 1917. En Galeana, Patricia (Coord.), *México en 1917. Entorno económico, político, jurídico y cultural*. (pp. 155-247). México: Secretaría de Cultura, p. 157.

¹⁵³ Cosío Villegas, Daniel. *Supra* nota 151, p.150.

¹⁵⁴ Andrews, Catherine. *Supra* nota 131, p. 93.

¹⁵⁵ Proceso Legislativo de la Constitución de 1917. Proyecto de la Constitución de 1917, Discurso y entrega de proyecto de Venustiano Carranza, 1 de diciembre de 1916. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrid+Lk416txn+s8hFxMJXZW5DCnq594Anye5iYsKKWHqWA==>

El reconocimiento de los derechos fundamentales era insuficiente sino se contaba con un medio de regularidad constitucional que fuera capaz de garantizarlos. La forma de designación de los integrantes de la Suprema Corte permitió que estos estuvieran al servicio del ejecutivo; y, así, el juicio de amparo se desnaturalizó, convirtiéndose en un arma política para subyugar la soberanía de los Estados¹⁵⁶. En pocas palabras, las instituciones que habrían de servir de contrapeso eran ineficaces.

De ahí que, los principios fundamentales establecidos en la Constitución de 1857 eran una promesa vana —al igual que muchas otras garantías constitucionales—.

Uno de esos principios fue la división de poderes, esa idea se encontraba muy lejos de la realidad. Tanto el poder legislativo como el judicial eran simples espectadores del régimen dictatorial. Implícitamente, el control de todos los poderes del Estado recaía en una persona, quien, sin obstáculo alguno, era capaz de ejercer la facultad de legislar¹⁵⁷.

Así, el proyecto de constitución de Venustiano Carranza se cimentó en la protección del ser humano frente al Estado. En palabras del propio General:

“Siendo el objeto de todo gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.”¹⁵⁸

Esta idea —basada en el pensamiento de Montesquieu— fue un parteaguas para el constituyente; pues, se vislumbró la necesidad, entre otras cosas, de establecer limitaciones del poder público, organización de los poderes, manera de constituirlos y la división de las facultades de cada uno tiene.

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

Y, como en toda ley fundamental, la idea de estas “*garantías*” es que hicieran efectivo el derecho del ser humano frente al poder público.

Así, bajo la idea de hacer efectivos todos los principios proclamados en la norma fundamental, la Constitución publicada el 5 de febrero de 1917 previa, de nueva cuenta, el principio de división de poderes. El texto original del artículo 49 del citado texto constitucional disponía:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.”

Tal como lo destaca el jurista José María Soberanes Díez —mi maestro y asesor en la elaboración de este trabajo—, el primer párrafo no ha tenido ninguna modificación a lo largo de la historia; sin embargo, ha tenido adiciones y modificaciones en el segundo párrafo hasta en dos ocasiones (1938 y 1951)¹⁵⁹.

Esas reformas han tenido la finalidad restringir el ejercicio del poder ejecutivo, principalmente, en los alcances de sus facultades legislativas excepcionales.

Efectivamente, en la reforma de 13 de agosto de 1938 se adicionó, al final del párrafo segundo, el siguiente texto:

“...En ningún otro caso se otorgaran al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.”

Sin embargo, en la reforma de 28 de marzo de 1951, se modificó el enunciado normativo para quedar en la redacción actual:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo,

¹⁵⁹ Soberanes Díez, José María. (2020). *Las reformas a la Constitución de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 49.

salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Para efectos de este trabajo es innecesario profundizar más en torno al contenido de dicho texto constitucional; no obstante, es importante destacar que, los antecedentes históricos analizados nos permiten inferir que no basta con que esté prescrito en la ley la división de poderes, sino que es necesario que la propia constitución establezca de manera integral la forma en que este principio habrá de hacerse efectivo¹⁶⁰.

La propia constitución prevé las diversas formas de control para garantizar la efectividad del principio de división de poderes; sin embargo, en este trabajo nos enfocaremos exclusivamente en las controversias constitucionales previstas por el constituyente en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁰ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Universidad Autónoma de México, p. 22.

3. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

El artículo 107¹⁶¹ del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana facultaba al Supremo Congreso para determinar las competencias y atribuciones de las “*supremas corporaciones*”. De acuerdo con el Ministro en retiro, Dr. José Ramón Cossío Díaz, este es el primer referente relacionado con las controversias constitucionales; sin embargo, tal como lo señala el citado jurista, no era un medio de control jurisdiccional¹⁶².

Efectivamente, la facultad para dirimir la controversia estaba asignada al poder legislativo —así se desprende del artículo en comento, el cual estaba inmerso en el capítulo VIII del dicho texto constitucional, relativo a las atribuciones del Supremo Congreso—; y, aunque de conformidad con los artículos 128¹⁶³ y 129¹⁶⁴ de la Constitución de Apatzingán, los poderes ejecutivo y judicial podrían expresar sus “*reflexiones*” en torno a la constitucionalidad de una ley, dicha controversia era resuelta por el Supremo Congreso.

Al margen de los diversos textos constitucionales que surgieron con posterioridad —entre 1824 y 1843—, y su importancia para fraguar las controversias constitucionales que conocemos hoy en día, para efectos de este trabajo

¹⁶¹ “Artículo 107.- Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden à las facultades de las supremas corporaciones.”

¹⁶² Cossío Díaz, José Ramón. (2008). *La controversia constitucional*. México: Editorial Porrúa, p. 59-60.

¹⁶³ “Artículo 128.- Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; y no verificandolo en este tiempo, procederà el Supremo Gobierno à la promulgacion: previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso.”

¹⁶⁴ “Artículo 129.- En caso que el Supremo Gobierno, ò el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan seràn exâminadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificandose de bien fundadas à pluralidad absoluta de votos, se suprimirà la ley, y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones espuestas, entonces se mandará publicar la ley, y se observará inviolablemente; à menos que la experiencia y la opinión pública obliguen à que se derogue, ò modifique.”

únicamente se hará alusión al último antecedente, esto es, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Los artículos 97¹⁶⁵ y 98¹⁶⁶ de dicha constitución establecían las facultades de la Suprema Corte, principalmente, el segundo de los artículos citados previa una especie de controversia constitucional, a través de la cual se habrían de dirimir los conflictos existentes entre los Estados o aquellos en los que la Federación fuera parte.

El Dr. José Ramón Cossío Díaz destaca que, la influencia del constitucionalismo estadounidense permitió que el control constitucional fuera encargado a un órgano jurisdiccional¹⁶⁷; ello, con la finalidad de que, dicho juicio cumpliera con lo que hoy en día conocemos como reglas del debido proceso legal.

Así, las competencias del Poder Judicial Federal quedaron plasmadas en el artículo 100 de la Constitución de 1857, el cual establecía:

“Artículo 101.- Los tribunales de la federacion resolverán toda controversia que se suscite:

“I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

“II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.

“III. Por las leyes ó actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

¹⁶⁵ *“Artículo 97.- Corresponde á los tribunales de la federacion conocer:*

“I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicacion de las leyes federales.

“II. De las que versen sobre derecho marítimo.

“III. De aquellas en que la federacion fuere parte.

“IV. De las que se susciten entre dos ó mas Estados.

“V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.

“VI. De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias estrangeras.

“VII. De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules.”

¹⁶⁶ *“Artículo 98.- Corresponde á 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 Union fuere parte.”*

¹⁶⁷ Cossío Díaz, José Ramón. *Supra* nota 162, pp. 83-84.

Sin embargo, ese mecanismo procesal de control constitucional era incapaz de garantizar el cumplimiento al mandato constitucional de división de poderes; pues, la Suprema Corte carecía de dos requisitos fundamentales para el correcto ejercicio de sus funciones: autonomía e independencia.

Incluso, como se dijo en el capítulo anterior, lejos de fungir como un contrapeso para el ejercicio del poder, se volvió un arma política para la dictadura.

Entonces, el principio democrático de división de poderes —establecido en el artículo 50 de la Constitución de 1857— solo era una «*falacia garantista*», esto es, que estaba escrita en la norma fundamental, pero que en la práctica era ilusoria.

3.1. NACE UN MEDIO PROCESAL DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, en particular, durante el porfiriato, la división de poderes era letra muerta. Las garantías fundamentales de libertad fueron incapaces de impedir que el Estado sucumbiera ante la dictadura. Consciente de esa circunstancia Venustiano Carranza destacó —en su proyecto de constitución de 1916— que, la segregación del poder del Estado solo estaba escrita en la ley; pero, en realidad, era el Presidente de la República quien, *de facto*, ejercía el poder absoluto, es decir, la facultad de legislar, ejecutar y juzgar —a través de la Secretaría de Justicia¹⁶⁸—.

En palabras del propio Carranza:

“Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona habiéndose

¹⁶⁸ Durante el porfiriato, se atribuyeron a esa Secretaría del Estado —cuyas funciones eran de índole ministerial— intromisiones y consignas que atentaban contra la independencia y autonomía del Poder Judicial Federal. [Vid. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, p. 415].

llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna”¹⁶⁹.

Por esa razón, en la Constitución de 5 de febrero de 1917 se trató de remediar ese problema —había que aprender de las experiencias pasadas—. La propuesta de solución planteada fue: mantener los principios liberales del texto constitucional, principalmente, el federalismo y la división de poderes; pero, suprimiendo cualquier obstáculo para su efectivo cumplimiento, no podían mantenerse aquellas reformas que solo servían para “*entronizar la dictadura*”¹⁷⁰.

El objetivo principal del nuevo texto constitucional era claro: “*garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana*”¹⁷¹; y, para ello, era evidente que no solo era necesario establecer una estructura de poder tripartita, sino también definir de manera clara y precisa los límites competenciales de cada uno de los poderes constituidos. La idea de evitar interferencias, primordialmente, provenientes del Ejecutivo Federal era que, éste estuviera sujeto a las leyes y no que las leyes fueran un medio para subyugar al ser humano¹⁷².

Pero, el conjunto de esas garantías primarias tampoco era suficiente. Según lo sostenido por el propio Venustiano Carranza, la Constitución de 1857 y las leyes secundarias fueron incapaces de garantizar los derechos fundamentales consagrados en favor del gobernado, porque las garantías secundarias eran inexistentes o, en su caso, ilusorias —ante la incapacidad para reprimir y corregir la transgresión—¹⁷³; de ahí que: “*la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes*”¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Proceso Legislativo de la Constitución de 1917. *Supra* nota 155.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

Efectivamente, ante la omnipotencia del Ejecutivo Federal, el Poder Judicial Federal era un órgano estéril, incapaz de proteger a los gobernados de los actos arbitrarios —a pesar de la existencia de mecanismos de control constitucional—. En ese escenario dictatorial únicamente quedaba: “*callar y obedecer*”¹⁷⁵.

En ese contexto, surge la interrogante: ¿qué se requiere para garantizar las libertades del ser humano si separar las funciones del Estado y establecer de manera concreta los límites competenciales de cada ente de poder ha sido insuficiente, y los mecanismos de control existentes no han dado resultados?

Garantizar la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal, así como la de los demás poderes constituidos¹⁷⁶, en un plano de igualdad material.

Consciente de esta premisa, uno de los puntos torales que debatió el constituyente fue lo relativo a la organización y el funcionamiento de la judicatura —aunque con mayor énfasis en perfeccionar el juicio de amparo—¹⁷⁷. Las principales modificaciones fueron: 1) La eliminación de la Secretaría de Justicia; 2) el cambio en el sistema de designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el aumento de sus integrantes; 3) la implementación abstracta de la inamovilidad judicial; 4) el funcionamiento en Pleno; y, 5) la profesionalización de los integrantes —se exige la calidad de licenciado en derecho—¹⁷⁸.

La importancia de tener un Poder Judicial Federal autónomo e independiente quedó patente en el proceso constituyente; tanto es así que, al

¹⁷⁵ *Ibídem*.

¹⁷⁶ En la discusión de 23 de diciembre de 1916, relativa al artículo 16 de la Constitución Federal, el Diputado Emilio Próspero Nafarrete Ceceña señaló: “*Yo quisiera saber, para orientarme, si estamos legislando aquí suponiendo a las autoridades que hemos tenido anteriormente, que de hecho no han sido autoridades, o estamos legislando para el futuro: yo quisiera que si de una manera terminante me dijese si ese futuro va a tener tres poderes independientes, o sean: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial: porque en la discusión que ha habido aquí tanto se desconfía del poder Judicial, como ahora se le viene dando únicamente poder al poder Judicial. Me parece que cada quien venimos aquí con la impresión que hemos tenido desde que nacimos hasta la fecha, y nos adelantamos con suponer que estos tres poderes van a ser asaltados por un nuevo usurpador. En todas las discusiones que se han suscitado aquí, resulta que tan presto se le da la razón al poder judicial, como se le quita; luego se confía en el Ejecutivo, y luego se desconfía, y deben de considerar que esas apreciaciones las debemos de borrar para siempre y ponernos a estudiar en el supuesto que haremos respetar los poderes de cada uno de los tres de que se compone la nación.*” [Vid. *Ibídem*].

¹⁷⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, p. 926.

¹⁷⁸ *Ibídem*.

debatirse el tema de la libertad de imprenta, se hizo alusión a los juicios por jurado popular; y, en relación a ese punto, el Diputado José María Truchuelo Ruiz mostró su inconformidad por la desconfianza a la autoridad judicial¹⁷⁹; pues, no era permisible que el propio texto constitucional desconociera sus principios fundamentales, bajo el presagio de que, en un futuro, se volvería a perseguir la libertad de expresión —como sucedió con Victoriano Huerta y Porfirio Díaz—¹⁸⁰.

La solución para el abogado queretano, quien más tarde sería designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸¹, fue:

“Nosotros no vamos a temer que precisamente los jueces vayan a ser instrumentos de los tiranos. Vamos a estudiar todos los medios para asegurar y darle importancia e independencia absoluta al poder judicial, para que todos los jueces no dependan del Ejecutivo, sino de otro poder tan importante como es el poder Judicial y si logramos garantizar esa independencia, ¿por qué andamos bordando en el vacío? ¿Por qué edificamos sobre una base falsa creyendo que los jueces van a ser tan venales como en la época porfirista y huertista, cuando la revolución para siempre ha desbaratado todo, para edificar sobre nuevas bases?”¹⁸².

Esta postura hace énfasis en la independencia judicial; pues, no podía seguirse tolerando la designación de jueces de consigna, doblegados a las voluntades de los actores políticos. En un verdadero Estado de derecho el juez únicamente está subordinado a la norma fundamental, es ahí donde encuentra sus límites.

Por otra parte, en relación con la división de poderes, el Diputado José Natividad Macías Castorena, al analizar las “*garantías individuales*” que se consagrarían en la norma fundamental, adujo que éstas estaban protegidas por el juicio de amparo; sin embargo, aquellas garantías sociales y políticas —haciendo

¹⁷⁹ Proceso Legislativo de la Constitución de 1917. *Supra* nota 155.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Aguilar Morales, Luis María (Coord.). (2016). *Semblanzas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-2016): breve recorrido de su vida y obra, a través de las épocas del Semanario Judicial de la Federación*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 23-24. <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000292956/000292956.pdf>

¹⁸² Proceso Legislativo de la Constitución de 1917. *Supra* nota 155.

alusión a las cuestiones orgánicas— debían autorregularse por la propia estructura de los poderes, en otras palabras, el propio ordenamiento jurídico debía prever las garantías constitucionales necesarias para que ninguno de los poderes constituidos ejerza las funciones de otro¹⁸³.

El proyecto de constitución tenía presentes esas necesidades —al menos de manera abstracta—, para Venustiano Carranza era imperioso establecer límites precisos a los entes de poder para, así, evitar que existieran conflictos competenciales¹⁸⁴; pero, de llegarse a dar, ¿cómo se solucionarían estos conflictos?

La respuesta del constituyente no fue una sola. Se plantearon dos “soluciones”, una de corte político y otra de carácter jurisdiccional. En relación con el aspecto político, los artículos 73, fracción IV, y 76, fracción VIII¹⁸⁵, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, establecían:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

“[...]”

“IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

“[...]”

“Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

“[...]”

¹⁸³ “Las garantías constitucionales, como dije al principio, están en la estructura misma de los poderes, no están en la nación, ni están en el individuo, ni están en el estado; están enteramente en la estructura de los poderes. El poder Legislativo no puede ejercer función de poder Ejecutivo; el poder Ejecutivo no puede ejercer función de poder Legislativo, ni el Legislativo ni el Ejecutivo pueden ejercer función de poder Judicial.” [Vid. Proceso Legislativo de la Constitución de 1917. *Supra* nota 155].

¹⁸⁴ “La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.” [Vid. *Ibidem*].

¹⁸⁵ Actualmente el enunciado normativo que comprende este artículo se localiza en el numeral 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

“[...]”

Por su parte, el artículo 105, de dicho texto constitucional, disponía:

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

La discusión legislativa tenía como fin distinguir en qué casos operaba la facultad del senado y en cuales la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸⁶. Aunque había quienes sostenían que cualquier disputa entre entes políticos implicaba un conflicto jurídico y, por ello, debía resolverse en sede judicial, el constituyente mantuvo ambas facultades, con la precisión de que el Poder Legislativo únicamente habría de conocer controversias netamente políticas¹⁸⁷.

Así, en busca de una solución por hacer efectivos los principios liberales del texto constitucional, principalmente, el de división de poderes, nace el concepto abstracto de la controversia constitucional. Una garantía represiva¹⁸⁸ diseñada para mantener el adecuado funcionamiento de los poderes políticos, es decir, que ninguno de estos traspase los límites de sus facultades establecidas en la ley fundamental. De manera rudimentaria se materializa una de las ideas centrales de

¹⁸⁶ Cossío Díaz, José Ramón. *Supra* nota 162, pp. 95-100.

¹⁸⁷ Más adelante, en el capítulo 3.2, se retoma el tema de la “*controversia política*” desde la óptica del jurista José María Soberanes Díez —en el contexto actual—.

¹⁸⁸ De acuerdo con la teoría De Hans Kelsen estas garantías son aquellas que reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tienen a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño causado, a hacerlo desaparecer y, eventualmente, a remplazarlo por un acto regular. [*Vid.* Kelsen, Hans. (2016). *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*. (Rolando Tamayo Salmorán, trad.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.483].

la doctrina de división de poderes planteada por Montesquieu, esto es, que el poder detenga al poder¹⁸⁹.

En resumen, las reformas propuestas tenían un objetivo claro: evitar que el poder se concentrara en un solo ente de poder; y, para ello, fue necesario que, además de establecer límites competenciales claramente definidos, se fraguaran los cimientos de un mecanismo de control constitucional capaz de asegurar que, efectivamente, los poderes políticos se mantuvieran dentro de estos. Solo así sería posible proteger la libertad del ser humano; pues, como lo dijo el propio Carranza, sin límites al poder la autoridad puede subyugar al pueblo¹⁹⁰.

Entonces, bajo esa perspectiva, el artículo 105, de la Constitución Federal, surge como un contrapeso de los poderes políticos, con limitaciones evidentes del contexto histórico —el énfasis del constituyente era, en ese momento, la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal—; sin embargo, con el paso del tiempo, ésta garantía secundaria se ha ido perfeccionando.

Aunque cada una de sus modificaciones tuvo eco en lo que hoy en día conocemos como controversia constitucional, para efectos del análisis teleológico que nos ocupa considero necesario destacar solo tres —las primeras tres—.

3.1.1. UN INTENTO POR DISMINUIR A LA SUPREMA CORTE (REFORMA DE 25 DE OCTUBRE DE 1967).

En la primera reforma que se habrá de analizar, publicada el 25 de octubre de 1967, el ejecutivo destacó la necesidad de suprimir ciertas competencias exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ello, con la intención de que, solo se avocara al conocimiento de aquellos asuntos de interés trascendental para la nación.

¹⁸⁹ Carpizo, Jorge. (1996). *Estudios constitucionales*. Porrúa: México. P. 301.

¹⁹⁰ Proceso Legislativo de la Constitución de 1917. *Supra* nota 155.

Aunque la reforma se centró más al juicio de amparo, en relación con las controversias constitucionales se planteó la necesidad de suprimir la facultad de conocer, de manera exclusiva, las controversias en que la Federación fuera parte¹⁹¹.

En el dictamen de 15 de noviembre de 1966 se dijo que, en principio, era acertado el propósito de restringir la esfera competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; empero, llegar al extremo de excluir, por completo, al máximo tribunal del país del conocimiento de aquellos asuntos donde fuera parte la federación era inadmisibile, porque, en algunos casos, se podrían afectar intereses trascendentales para la nación¹⁹².

Entonces, era necesario distinguir aquellos asuntos de relevancia para México de los que no tenían ninguna trascendencia, pues los asuntos que revestían una importancia trascendental y grave debían seguir siendo del conocimiento de la citada corte.

El Senado de la República estimó que no era conveniente que la supresión propuesta por el ejecutivo abarcara la hipótesis en que la controversia, porque al afectarse intereses trascendentales de la nación se requería que el conocimiento y la decisión estén a cargo del máximo tribunal y, a partir de esa premisa, se propone que el artículo 105 conserve sustancialmente su texto primigenio con la advertencia de que será la ley la que señale los casos en que siendo parte la Federación se surta la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual podría limitarse en los términos que lo prescriba la ley secundaria cuando se estimase conveniente¹⁹³.

El enunciado normativo reformado quedó de la siguiente forma:

¹⁹¹ Proceso legislativo de la reforma publicada el 25 de octubre de 1967. Exposición de motivos. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieZNHxSdm52H2DQ4WNutgx9gBs0E8ePJP/MY4pyF8zsQQ==>

¹⁹² Proceso legislativo de la reforma publicada el 25 de octubre de 1967. Dictamen. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieZNHxSdm52H2DQ4WNutgx93QGr6fvrH1iYsMqfQyE/9g==>

¹⁹³ *Ibidem*.

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

Aunque se vislumbre que no se modifica sustancialmente la esencia del artículo 105, de la Constitución Federal, al adicionarse únicamente *“en los casos que establezca la ley”*, en realidad, su importancia subyace en el debate legislativo.

Efectivamente, esta primera reforma destaca el importante papel que juega la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para garantizar la efectividad del mandato constitucional, porque a pesar del planteamiento realizado por el entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordáz, para suprimir la competencia de la Corte, ésta se matizó para que fueran los casos de mayor relevancia los que resolviera el máximo tribunal del país —de cierto modo se empieza a abrir el camino hacia una Tribunal Constitucional—.

3.1.2. EL RECONOCIMIENTO DE LA LEGITIMACION DE UN NUEVO PODER POLITICO (REFORMA DE 25 DE OCTUBRE DE 1993).

La segunda reforma, publicada el 25 de octubre de 1993, derivó de la conformación material del entonces Distrito Federal¹⁹⁴. La creación de órganos de gobierno propios, representativos y democráticos, que ejerzan las tareas de gobierno, es decir, la conformación de un poder político en un segundo nivel de gobierno exigía

¹⁹⁴ El gobierno del entonces Distrito Federal se encontraba a cargo del propio Presidente de la República; sin embargo, al crearse la asamblea de representantes, la cual elaboró una iniciativa para que se le otorgaran facultades legislativas abrió una nueva realidad en el país. Esa realidad clamaba por que se diseñaran instituciones y se estableciera una organización política que asegurara las libertades, participación, democracia y estabilidad. De ahí la necesidad de construir instituciones políticas locales ajenas al gobierno de la República para evitar tensiones, órganos de gobierno propios, representativos y democráticos, que pudieran ejercer las tareas de gobierno en la urbe. [Vid. Proceso legislativo de la reforma publicada el 25 de octubre de 1993. Exposición de motivos. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridkLzo+JJGLTmnpn3CzxD1Kp>].

que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ampliara sus facultades. Al nunca haber existido un gobierno propio en el Distrito Federal, la nueva conformación de órganos específicos y responsables de cumplir las funciones legislativa, ejecutiva y judicial era necesario realizar las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal¹⁹⁵.

Entonces, si el Distrito Federal se erigiría como un nuevo poder autónomo, al igual que un Estado, era necesario prever, en las controversias constitucionales, su legitimación activa para hacer respetar su ámbito competencial, esto es, para garantizar el federalismo.

Así, la referida reforma distingue una coexistencia de los Poderes Federales y de órganos locales de gobierno en un mismo espacio territorial, cuya distribución de facultades debía ser delimitada y, además, garantizada a través de la controversia constitucional.

El enunciado normativo que fue publicado el 25 de octubre de 1993 es del tenor literal siguiente:

“Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre 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 y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”

De este modo, se pone de manifiesto la voluntad del constituyente en el sentido de que todo poder político debe de tener un medio procesal de control constitucional capaz de hacer efectivo el federalismo y la división de poderes, esto

¹⁹⁵ “Con respecto a los artículos 105 y 107 fracción VIII inciso a, se proponen las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.” [Vid. *Ibídem*].

es, que los entes públicos respeten las esferas competenciales que fueron establecidas en la estructura horizontal y vertical del poder.

3.1.3. SE CONCIBE UN VERDADERO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994).

Por último, la tercera reforma, publicada el 31 de diciembre de 1994, que a consideración de este autor es la más importante; pues, al margen de que se buscaba fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal, fue en esta reforma donde se reconoce el carácter de Tribunal Constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, ante el clamor de justicia de la sociedad¹⁹⁶, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó una iniciativa de reforma cuyo fin principal era fortalecer al Poder Judicial de la Federación¹⁹⁷; y, para alcanzar este objetivo, el mandatario estimó necesario ampliar las funciones de control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien habría de ser un garante del federalismo y la división de poderes¹⁹⁸.

Luego, en relación con la controversia constitucional, se dijo que los supuestos de hecho previstos en el artículo 105 de la Constitución Federal, no preveían los conflictos que en la realidad se suscitaban entre los distintos entes de

¹⁹⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, p. 938.

¹⁹⁷ *“Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.”* [Vid. Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo, presentada el 5 de diciembre de 1994. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieYeyKVT/HxmmfVi/cb3HWaRN/k/w+3sjK0/lLptB9DZw=> =].

¹⁹⁸ *“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.”* [Vid. *Ibidem*].

poder —de manera horizontal y vertical—¹⁹⁹. El propio Tribunal Pleno había puesto en evidencia esa circunstancia al resolver la controversia constitucional 1/1993, donde se planteó la falta de legitimación activa del Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua²⁰⁰; y, a pesar de ello, se declaró la invalidez del acuerdo reclamado al Gobernador del Estado de Chihuahua, reconociéndose que las particularidades del ente municipal eran propia de un poder público con autonomía política, financiera y administrativa²⁰¹ —de manera analógica al reconocimiento que se hizo por el constituyente al Distrito Federan en la reforma precedente—.

Esta decisión fue solo un preludeo de la evolución de la «*justicia constitucional*»²⁰²; en efecto, la complejidad y pluralidad de los entes públicos que conforman la estructura de poder del Estado llevó al constituyente a replantear los alcances del mecanismo de control²⁰³. De inicio, si el objeto de la controversia constitucional es garantizar el federalismo y la división de poderes, no era permisible excluir a los municipios, quien hasta antes de la referida reforma eran los grandes ausentes —así lo reconoció el constituyente²⁰⁴—.

¹⁹⁹ Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. *Supra* nota 197.

²⁰⁰ Cárdenas Gracia, Jaime. (1996). *Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, que fue aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia*. México: Boletín Mexicano De Derecho Comparado, 1(85). 339-345. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.1996.85.3416>

²⁰¹ Controversia constitucional 1/1993. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Resolución de 30 de agosto de 1994. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1993/9/2_19930_0.pdf

²⁰² De acuerdo con el jurista italiano Mauro Cappelletti, la justicia constitucional es aquella en la que el poder del Estado no solo está limitado por la norma fundamental, sino por la existencia de mecanismos de control que hacen efectivo los límites al poder. [Vid. Cappelletti, Mauro. (1986). *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legalidad de la justicia constitucional*. (Pablo de Luis Durán, trad.). España: Revista Española de Derecho Constitucional, 6(17), 9-46. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24796redc017009.pdf>].

²⁰³ Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. *Supra* nota 197.

²⁰⁴ “*El replanteamiento es la primera innovación de este artículo 105, que contempla al gran ausente: el municipio. También se contemplan otros variados actores que abren un abanico real de los entes de poder público u órganos que podrán acudir ante la Suprema Corte de Justicia.*” [Vid. Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. Discusión de 21 de diciembre de 1994. Cámara revisora: Diputados. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieYeyKVT/HxmmmVi/cb3HWaR0KBPvbRMRas+IYT15WM+g==>].

En ese sentido la cámara revisora destacó que, las modificaciones y adiciones al artículo 105, constitucional, eran parte total de la reforma. Pues en un primer apartado, se abría la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de la controversia constitucional; y, enseguida, se especificaron los conflictos que pudieran generarse entre los diferentes entes de poder público²⁰⁵.

El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que se publicó el 31 de diciembre de 1994, era del tenor literal siguiente:

“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

“I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

“a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

“b) La Federación y un municipio;

“c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

“d) Un Estado y otro;

“e) Un Estado y el Distrito Federal;

“f) El Distrito Federal y un municipio;

“g) Dos municipios de diversos Estados;

“h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

“i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

“j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

“k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

“Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

²⁰⁵ *Ibídem.*

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

[...]”

De este modo, la controversia constitucional se perfeccionó para ser una garantía represiva, capaz de hacer efectivos el federalismo y la división de poderes —tal y como se pretendía desde un principio por el constituyente originario—.

Considero que esta reforma marca un antes y un después en la justicia constitucional, porque no solo se ampliaron los sujetos legitimados para acudir en vía de controversia constitucional y se instauró la acción de inconstitucionalidad, sino que, la creación del Consejo de la Judicatura Federal y el aumento de facultades de control constitucional, en su conjunto²⁰⁶, trajeron aparejado el reconocimiento del carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece de manera expresa —incluso en su texto vigente— la instauración de un Tribunal Constitucional no puede desconocerse que, la voluntad del constituyente fue depositar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de ese poder constituido primario²⁰⁷.

²⁰⁶ *“El desempeño de este tipo de funciones no jurisdiccionales por parte de un órgano distinto, da su adecuado lugar a la Suprema Corte y la coloca en la pirámide judicial. Ahora, un organismo subordinado a ella, permitirá que nuestra corte suprema se dedique de modo exclusivo a la resolución de asuntos de índole jurisdiccional. Esto último, en el nuevo esquema de funciones del Poder Judicial de la Federación, será de vital trascendencia, en virtud de la facultad que se propone para la Corte, de realizar declaraciones generales de inconstitucionalidad, además de la ampliación de los supuestos en que la misma conocerá en controversias constitucionales que se puedan suscitar, a los distintos niveles de gobierno, entre los poderes.”* [Vid. Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. Dictamen de 16 de diciembre de 1994. Cámara de Origen de 21 de diciembre de 1994. Cámara de origen: Senadores. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieYeyKVT/HxmmfVi/cb3HWa0eS2qy/uoC7O8KPXTMInGw==>].

²⁰⁷ El jurista mexicano Jorge Carpizo ha señalado que los poderes constituidos son aquellos creados por la constitución, a saber: el tribunal constitucional; los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; y, los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, existe una jerarquía entre estos poderes. El referido autor los clasifica como poderes constituidos primarios (tribunal constitucional) y secundarios (poderes ejecutivo, legislativo y judicial). La jerarquía de estos poderes deriva de la naturaleza de sus funciones. [Vid. Carpizo, Jorge. (2010) El tribunal constitucional y el control de la reforma

En el proceso legislativo de la reforma de 31 de diciembre de 1994 no hubo duda al respecto. De acuerdo con lo manifestado por el propio Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León:

“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.”²⁰⁸

En el mismo sentido, el Diputado Jorge Efraín Moreno Collado señaló:

“Tanto la iniciativa presidencial, como la minuta del Senado y el propio dictamen que ahora discutimos, reconocen en la reforma su contribución para robustecer al Poder Judicial de la Federación, y en especial, a la Suprema Corte de Justicia, como tribunal constitucional.”²⁰⁹

De esta manera se puede inferir que, al asumir el conocimiento exclusivo de las controversias constitucionales, así como el de las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte adquirió el auténtico carácter de Tribunal Constitucional; pues, le fue encomendada la labor fundamental de garantizar la supremacía constitucional, el federalismo y la división de poderes, propia de un supratribunal.

Por último, es oportuno hacer mención que, el constituyente reconoció la relevancia de la reforma, fue un gran paso para la justicia constitucional; sin embargo, era un trabajo inacabado²¹⁰. Las instituciones están en constante

constitucional. En Bogdandy, Armin von, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?* (Tomo I, pp. 387-443). México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 394-396].

²⁰⁸ Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. *Supra* nota 197.

²⁰⁹ Proceso legislativo de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. *Supra* nota 204.

²¹⁰ *“Las reformas y adiciones constitucionales que ahora se consultan, constituyen sin duda un avance significativo en nuestro régimen de justicia, pero debemos aceptar con espíritu crítico que no constituye la obra terminal en la materia. Los cambios de las instituciones están siempre sujetos al ensayo y al error, método que no se adopta deliberadamente, pero que la historia nos impone en su permanente dialéctica de transformación. Así ha ocurrido en todas nuestras etapas, en todas las etapas de la historia de México.”* [Vid. *Ibidem*].

evolución y, en el caso, la controversia constitucional no es la excepción, es un mecanismo de control perfectible.

3.2. FINALIDAD DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Es cierto que, desde la promulgación de la Constitución de 1917 se prevé un mecanismo para solventar los conflictos entre órdenes y órganos²¹¹; sin embargo, han sido las reformas al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —principalmente aquéllas que se han destacado en este trabajo— las que han ido forjando un verdadero medio procesal de control constitucional. Ese perfeccionamiento ha hecho que, hoy en día, las controversias constitucionales sean una verdadera garantía para el principio democrático de división de poderes —aun cuando sea un trabajo inacabado—.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución Federal no solo establece una división de poderes tripartita, sino que impone una restricción constitucional en su segundo párrafo, a saber: *“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...”*. Evidentemente, esa restricción tiene por objeto evitar la concentración del poder; pero, el punto es ¿cómo se hace efectivo el mandato constitucional?

La norma fundamental prevé diversas formas que, en lo individual y en su conjunto, garantizan el cumplimiento del principio de división de poderes, estos instrumentos de control político se distinguen en razón de su interacción, esto es, si su función es una autorregulación del propio ente (instrumentos intraórganos) o si esta despliega entre las entidades el poder público (instrumentos interórganos)²¹², a guisa de ejemplo: el sistema bicamaral del Congreso de la Unión y la facultad de

²¹¹ Soberanes Díez, José María. (2018). *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*. México: Editorial Porrúa: México, p. 6.

²¹² Silva Ramírez, Luciano. (2017). *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. (4a edición). México: Editorial Porrúa, pp. 30-32.

veto o el proceso de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este tipo de mecanismos de control también pueden distinguirse en función de la naturaleza del órgano que ejerce la facultad de control constitucional, ya sea, político o judicial²¹³.

Uno de los mecanismos de control de carácter político se encuentra inmerso en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹⁴; pues, faculta al Senado para resolver los conflictos entre los poderes de una entidad federativa; sin embargo, esa potestad está limitada a aspectos meramente políticos —así se define en el artículo 3 de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹⁵—.

Incluso, el último párrafo del artículo citado prevé la improcedencia de la “*controversia política*”, cuando exista una vía jurisdiccional para solucionarla.

²¹³ *Ibíd.*, pp. 23-28.

²¹⁴ “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

“VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

[...]

²¹⁵ “Artículo 3. Se estará ante una cuestión política si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

“I. Las diferencias políticas que surjan entre los poderes de un Estado y que alteren, obstaculicen o impidan el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos;

“II. La falta de colaboración, coordinación o complementación a lo que obligan los principios legales que regulan la división de poderes y que éstos se muestren incapaces de solucionar;

“III. Las expresiones que en forma pública y reiterada formule un poder respecto de otro, cuyo propósito o sus efectos tiendan a socavar su autoridad;

“IV. El enfrentamiento físico entre los titulares o integrantes de los poderes, aunque éste no interrumpa el orden constitucional;

“V. Los hechos de violencia del tipo que sea, de un poder hacia otro, que pudieran alterar o interrumpir el orden constitucional local o el ejercicio de sus respectivas funciones, y

“VI. En general, todos los actos o hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros.

“Procederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional.”

Por otra parte, la controversia constitucional, prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, es un mecanismo de control de índole judicial; y, aunque ambos influyen en la determinación de atribuciones del poder, solo la controversia constitucional tiene la capacidad de interpretar y definir los alcances de las competencias y atribuciones que emanan del federalismo y la división de poderes. De acuerdo con el jurista José María Soberanes Díez, la existencia de ambos instrumentos de control no implica una duplicidad de competencias para resolver los conflictos entre los poderes; pues, la única instancia facultada para dirimir los conflictos competenciales conforme a la norma fundamental es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisamente, a través de las controversias constitucionales²¹⁶.

Entonces, como de manera acertada lo advirtió la jurista Leticia Bonifaz Alfonzo, son los medios procesales de control constitucional previstos en el artículo 105 de la Constitución Federal (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) los que fungen como una verdadera garantía del principio de división de poderes²¹⁷.

Esa misma postura asumió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, donde se planteó que el juicio de control era improcedente, porque la parte actora —el entonces Procurador General de la República— no hizo valer una violación a la Constitución Federal; pues, únicamente se hizo alusión a la invasión competencial del Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo Federal. Por esa razón, el tema debía dilucidarse en vía de controversia constitucional²¹⁸.

Sin embargo, el citado Pleno destacó que, tanto en vía de controversia constitucional como en acción de inconstitucionalidad, era posible hacer un análisis de constitucionalidad con base al principio de división de poderes; pues, si bien las

²¹⁶ Soberanes Díez, José María. *Supra* nota 211, p.3-4.

²¹⁷ Bonifaz Alfonzo, Leticia. (2017). *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica p. 175.

²¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia. Resolución de 14 de octubre de 2003. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2003/19/3_55409_0.doc

controversias constitucionales son el medio procesal por excelencia para analizar la invasión a la esfera competencial y atribuciones que se estiman vulnerados, ello no implica que, en la acción de constitucionalidad el acto legislativo no pueda sujetarse al escrutinio constitucional ante la violación directa del artículo 49 de la Constitución Federal²¹⁹.

Ese criterio de pauta a la tesis jurisprudencial P./J. 81/2003, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, diciembre de 2003, página 531 (registro digital 182741), cuyo rubro y texto establecen:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA. *La controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es cierto que la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, también lo es que tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, como el artículo 49 que tutela el principio de división de poderes, por tratarse de una violación directa a la Ley Fundamental. Por tanto, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen aludido en una acción de inconstitucionalidad, sin que obste la circunstancia de que la violación al citado principio también pudo haber sido materia de estudio en una controversia constitucional.”*

Evidentemente, el criterio referido permite concluir que ambos medios procesales de control constitucional tienen la capacidad de garantizar el

²¹⁹ *Ibidem.*

cumplimiento del principio democrático de división de poderes; sin embargo, no debe perderse de vista que es la controversia constitucional la única cuya finalidad es dirimir los conflictos por la invasión a la esfera de competencia o atribuciones de los entes de poder, esto es, hacer efectivos los principios del federalismo y la división de poderes.

De ahí que, el análisis constitucional de cada uno de estos medios procesales de control parte de perspectivas distintas, esto es, por un lado, en las acciones de inconstitucionalidad se realiza un examen de control frente a la norma fundamental y, por su parte, en las controversias constitucionales, se determinan las competencias, facultades y obligaciones, así como sus alcances, que, se insiste, derivan exclusivamente del principio de división de poderes y el federalismo.

En relación con esa idea, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 15/1998, destacó que la finalidad del constituyente permanente fue dar solución a los conflictos que se suscitan entre los distintos poderes que atentan contra las facultades y competencias previstas en la Constitución Federal²²⁰.

En dicho precedente se hizo alusión a la reforma de 31 de diciembre de 1994 y, se destacó que la intención de ampliar la gama de actores legitimados era, precisamente, garantizar de mejor manera el principio de división de poderes²²¹.

De ahí que, mientras la acción de inconstitucionalidad es un juicio de regularidad frente a todo el ordenamiento constitucional, las controversias constitucionales fueron instauradas exclusivamente para garantizar la división de poderes.

Esas ideas dieron lugar a la tesis jurisprudencial P./J. 71/2000, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, página 965 (registro digital 191381), cuyo rubro y texto dispone:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS

²²⁰ Controversia constitucional 15/1998. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Humberto Román Palacios. Resolución de 11 de mayo de 2000. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1998/9/3_21216_0.doc

²²¹ *Ibídem*.

MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho

Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.”

Por esas razones, en este trabajo, me he centrado exclusivamente a analizar la controversia constitucional, pues, se insiste, su objeto principal es verificar que las actuaciones de los entes de poder se realicen dentro del marco de sus respectivas competencias, sin invadir aquellas que estas expresamente delimitadas para un tercero, esto es, garantizar la división de poderes y el federalismo.

En ese sentido, el Ministro en retiro, Dr. José Ramón Cossío Díaz, resalta que la función principal de este medio procesal de control constitucional es dirimir los conflictos transversales entre los órganos constitucionales²²²; porque, a través de éste mecanismo de control constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina las atribuciones que de un órgano determinado frente a otro, es decir, marca el camino al cual, conforme a la estructura de nuestro orden jurídico, deben ceñirse los distintos órganos del estado²²³.

En suma, el citado jurista concluye que, la controversia constitucional está diseñada para activarse cuando se suscitan conflictos competenciales —entendido en un sentido amplio—, lo que implica, invariablemente, un conflicto entre dos o más entes del Estado²²⁴.

De igual forma, el Dr. José María Soberanes Díez distingue las controversias constitucionales de los demás medios procesales de control constitucional como aquellos encargados a resolver los conflictos entre órdenes y órganos de gobierno, con exclusión del Poder Judicial de la Federación, que surgen con motivo de alcance de sus atribuciones constitucionales²²⁵.

En atención a todas las consideraciones despuntadas en este apartado, es posible concluir que, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, fue diseñado como un medio procesal de control constitucional a disposición de los poderes constituidos que consideren transgredidas sus esferas competenciales. El

²²² Cossío Díaz, José Ramón. *Supra* nota 162, p. 119-125.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Soberanes Díez, José María. *Supra* nota 211, p.1.

rol que asume la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de las controversias constitucionales, es de garante del principio democrático de división de poderes.

Y, si la idea de dicho principio fundamental es, en un sentido amplio, el establecimiento de contrapesos reales del propio poder para evitar el absolutismo. Invariablemente, las controversias constitucionales, están diseñadas para mantener un equilibrio real y permanente entre los entes, sujetos, poderes y órganos que conforman el Estado.

Debe entenderse así, porque si al redactar el artículo 49, Constitucional, el constituyente permanente instaura una garantía preventiva²²⁶: el principio democrático de división de poderes, cuyo único objeto es evitar que éste poder político se concentre en un solo ente público; era indispensable, para dotar de efectividad ese mandato constitucional, establecer una garantía represiva capaz de mantener a los poderes políticos dentro de sus esferas competenciales, delimitadas en cumplimiento a dicho principio fundamental.

Por ello, consciente de la necesidad de garantizar el respeto de los límites competenciales establecidos para cada uno de los poderes políticos —mantener un equilibrio— el constituyente permanente, subordinado a ese valor fundamental de división de poderes, instituye en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un medio procesal de control constitucional capaz de hacer efectivo ese mandato.

Solo así, la función del sistema jurídico constitucional adquiere unidad y armonía, es decir, solo de esta manera se percibe un mecanismo funcional, donde cada engranaje (enunciado normativo) opera en armonía.

En resumen, la institución de las controversias constitucionales, establecida en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mantiene una relación armónica con el principio de división de poderes contenido en el diverso 49 de la Ley Fundamental. Ambas garantías —en su

²²⁶ De acuerdo con la teoría de Hans Kelsen las garantías preventivas son aquellas que se establecen en la constitución para evitar la realización de actos irregulares. [Vid. Hans, Kelsen. *Supra* nota 188].

carácter preventivo y represivo— evitan que el poder se concentre en un solo ente público, pues, de llegar a ocurrir, se causaría un grave perjuicio al ser humano y sus libertades. Un poder sin limitaciones daría lugar a arbitrariedades.

De manera similar, el Ministro en retiro, José Ramón Cossío Díaz ha señalado: el fin esencial de las controversias constitucionales es mantener la distribución de competencias, pues, al respetarse, se garantiza el bienestar de toda persona humana que se encuentra bajo el imperio de los poderes públicos²²⁷.

3.3. PARTES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los conflictos que pueden suscitarse entre las distintas entidades, poderes u órganos.

De manera vertical se encuentran los conflictos competenciales entre la federación, los estados y los municipios, de forma horizontal se tiene aquéllos que se suscitan entre los órganos de poder de una misma entidad —ya sea federal, estatal o municipal—.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“Artículo 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

“III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener

²²⁷ Cossío Díaz, José Ramón. (2002). Artículo 105 constitucional. En Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional*. (3a edición, tomo I, pp. 543-569). México: Porrúa, p. 545.

el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
“IV. El Fiscal General de la República.”

De dicho enunciado normativo se desprende que, de forma genérica, cualquier entidad, poder u órgano pudiera adquirir la calidad de actor o demandado, siempre que exista un conflicto competencial entre estos; sin embargo, tal y como lo señala el jurista José María Soberanes Díez, las hipótesis contenidas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal se asemejan más a una lista de supuestos de hecho que pudiera suscitarse que una referencia a los sujetos procesales²²⁸.

Por ello, el Dr. Ramón Cossío indica que para identificar a las partes procesales de una controversia es indispensable atender los conceptos de legitimación e interés²²⁹.

En términos generales, la legitimación procesal es el reconocimiento de la capacidad para actuar dentro de un proceso determinado; sin embargo, dentro de los medios procesales de control constitucional debemos distinguir entre la legitimación en abstracto y en concreto. La primera se da cuando la norma fundamental faculta al ente, sujeto, poder u órgano para activar determinado mecanismo constitucional sin necesidad de que se encuentre en una situación especial frente al acto; y, a pesar de ello, sea capaz de cuestionar su validez constitucional —como sucede en la acción de inconstitucionalidad—²³⁰.

Por otra parte, la legitimación activa en concreto hace alusión a la capacidad que se otorga al ente, sujeto, poder u órgano para tomar acción legal frente a una situación determinada que pudiera afectar un interés subjetivo²³¹. Un ejemplo claro de este tipo de legitimación es aquella que se otorga a los órganos del Estado que pudieran entrar en un conflicto competencia conforme a las hipótesis previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

²²⁸ Soberanes Díez, José María. *Supra* nota 211, pp.10-11.

²²⁹ Cossío Díaz, José Ramón. *Supra* nota 162, pp. 199-209.

²³⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coords.). (2014). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. (Tomo II). México: Consejo de la Judicatura Federal, pp. 861-862.

²³¹ *Ibidem*, pp. 859-861.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio P. LXXIII/98, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, página 790 (registro digital 195024), cuyo rubro y texto reza:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. *De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.”*

No obstante, es necesario precisar que no cualquier conflicto entre órganos del Estado da lugar a una controversia constitucional, sino que debe existir un *“contexto relacional específico”*²³².

En términos generales, la parte actora y demandada deben cumplir, de manera conjunta, los siguientes requisitos:

²³² Soberanes Díez, José María. *Supra* nota 211, p.11.

1. Se trate de entes, sujetos, poderes u órganos que conforman el Estado.
2. La relación horizontal o vertical de estos se encuentre prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal; y,
3. El conflicto se suscite con relación a las competencias y atribuciones que uno ejerza respecto del otro.

Adicionalmente, son sujetos del procedimiento constitucional el tercero interesado y la representación social. El carácter de tercero interesado recae en un ente político que, aun sin ser vulnerados en sus atribuciones y competencias, pudiera verse afectados con la decisión que se adopte en la controversia constitucional.

Y, por último, la intervención del Fiscal General de la República en representación de los intereses de la sociedad.

4. LA INVASIÓN DE COMPETENCIAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN POR OTROS PODERES.

Si examinamos todos los supuestos de hecho que se prevén en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, no se encuentra prevista la posibilidad de un conflicto entre los entes de poder y el Poder Judicial de la Federación —aunque a nivel estatal si es permisible—.

No obstante, esa situación no implica que, indudablemente, estos conflictos competenciales no existan en la realidad. En la obra *“Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación”*, el jurista José María Soberanes Díez destacó tres controversias que se han suscitado con la judicatura federal, las cuales habré de retomar en este apartado para efectos de poner en evidencia que, efectivamente, existen conflictos entre los entes de poder y el Poder Judicial de la Federación.

Adicionalmente, en la actualidad, se han suscitado otros conflictos con el Poder Judicial de la Federación, los cuales también serán abordados en este capítulo.

4.1. LA RENDICIÓN DE INFORMES ENTRE PODERES (LEY DE CONCURSO MERCANTIL).

El 23 de noviembre de 1999 miembros de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como el senador independiente Adolfo Aguilar Zinser, presentaron la iniciativa de la Ley de Concursos Mercantiles²³³.

En el dictamen se destacó que la iniciativa proponía la creación del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como un órgano auxiliar del

²³³ Procesos legislativos. Cámara de Origen: Senadores. Exposición de motivos de 23 de noviembre de 1999. Iniciativa presentada por senadores (grupos parlamentarios PRD, PRI e independiente). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=V95NcogKxHpUN4bFbjWt9j8muee4v7g9xqmeAc4lckxeEdPlu8MLP2XcTLligZH5rcjz5B5e+l8if5pLE4OQjg==>

Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa; no obstante, este ente debía informar de manera semestral al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones²³⁴.

En la discusión de la cámara de origen se indicó la importancia de que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles dependiera del Consejo de la Judicatura Federal y no del Ejecutivo. La idea era evitar el sometimiento de intereses particulares (banqueros) y, de cierto modo, frenar lo que llamaron el “cuarto poder financiero”²³⁵.

Sin embargo, nada se dijo del motivo por el cual dicho instituto debía rendir un informe semestral al Congreso de la Unión; y, en la discusión de la cámara revisora, tampoco se abordó ese tema.

Así, el doce de mayo del año dos mil se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Concursos Mercantiles, en cuyo artículo 311, fracción XIV, se indicó:

“Artículo 311.- Se crea el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa, con las atribuciones siguientes:

[...]

“XIV. Informar semestralmente al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones, y

[...]”

Esa situación no fue vista con buenos ojos por el Presidente del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, quien consideró que, al Poder Judicial de la Federación no le fue impuesta la

²³⁴ Procesos legislativos. Dictamen/Origen. Cámara de origen: Senadores. Dictamen de 2 de diciembre de 1999. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=V95NcogKxHpUN4bFbjWt9j8muee4v7g9xqmeAc4lckxeEdPlu8MLP2XcTLligZH5YKxk1YUI67bydWKHNa6Vdg==>

²³⁵ Procesos legislativos. Discusión/Origen. Cámara de origen: Senadores. Discusión de 7 de diciembre de 1999. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=V95NcogKxHpUN4bFbjWt9j8muee4v7g9xqmeAc4lckxeEdPlu8MLP2XcTLligZH5bs8l+wRMAMrFdY7ZKL0Tcw==>

obligación constitucional de rendir informe ante sus iguales —como sucede con el Ejecutivo Federal— para preservar su independencia²³⁶.

Entonces, al requerirse al Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles —órgano del Consejo de la Judicatura Federal— un informe semestral ante el Congreso de la Unión se ubica al propio Consejo de la Judicatura Federal como un ente subordinado al Poder Legislativo; y, por ende, se atenta contra el principio de división de poderes²³⁷.

En lo que interesa, el citado Ministerio consultó:

“...Señores Ministros: Tomando en consideración que corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación, formulo a ustedes la presente consulta con el propósito de que ese Honorable Tribunal determine: Si en aplicación del artículo 133 constitucional, que establece la supremacía de la Carta Magna por encima de todas las leyes, las que para ser válidas tendrán que estar de acuerdo con ella, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles debe abstenerse de acatar la fracción XIV del artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles, por carecer de sustento constitucional; o si por lo contrario, el instituto deberá cumplir con ese imperativo directamente ante el Congreso de la Unión o por conducto del Consejo de la Judicatura Federal.”²³⁸

Ante esa petición, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tramitó el expediente Varios 698/2000-PL, en donde se destacó la peculiaridad del asunto; pues, efectivamente, el planteamiento del Ministro Genaro David Góngora Pimentel implicaba un análisis intrínseco de las competencias y atribuciones del Poder Judicial de la Federación a la luz del principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

²³⁶ Precedente: Varios 698/2000-PL (9a.) (2000). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/182741>

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ *Ibidem*.

Esa situación llevó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a plantearse si era competente para poder resolver la controversia y, sobre todo, si la vía era procedente²³⁹.

Lo más relevante de este asunto —para efectos de este trabajo— fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un análisis de los medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional que existen, esto es, el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, sin poder encontrar una vía, legal o constitucionalmente prevista, para resolver este tiempo de conflictos.

No obstante, esa circunstancia no impediría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumplir con su función de garante de la constitución; pues, al romperse el equilibrio entre los poderes de la Unión, se ponía en riesgo la estabilidad del Estado²⁴⁰.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrollo el criterio P. CLVII/2000, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, septiembre de 2000, página 23 (registro digital 191090), cuyo rubro y texto dispone:

“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

²³⁹ *Ibídem.*

²⁴⁰ *Ibídem.*

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 problemas 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.”

Así, el Tribunal Pleno resolvió que era procedente conocer de la controversia y, en el fondo, se determinó que, para no vulnerar los principios de división de poderes y supremacía constitucional, el precepto legal en estudio debía interpretarse en el sentido de que, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles debía rendir el informe ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, sin perjuicio de que dicho informe

se hiciera público para el conocimiento de los interesados —entre ellos el Congreso de la Unión—²⁴¹.

Esa idea quedó plasmada en la tesis P. CLXI/2000, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, septiembre de 2000, página 27 (registro digital 191086), cuyo rubro y texto reza:

“INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES. SE LE DA CABAL CUMPLIMIENTO A TRAVÉS DEL INFORME ANUAL DE LABORES QUE RINDE EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LAS FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ENTRE ELLAS LAS ESPECÍFICAS DE DICHO INSTITUTO, ASÍ COMO MEDIANTE EL INFORME QUE ÉSTE RINDA SEMESTRALMENTE ANTE LOS PLENOS DE LA PROPIA CORTE Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. Deriva de lo dispuesto por los artículos 94, segundo párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución, 1o., fracción VI, 81, fracción XXXI, y 85, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 313, 314 y 317 a 319 de la Ley de Concursos Mercantiles, que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal y, por tanto, perteneciente al Poder Judicial de la Federación; que está encomendado a una junta directiva integrada por el director general del instituto y cuatro vocales, nombrados por el mencionado consejo a propuesta de su presidente; así como que tanto a este funcionario como al propio consejo les compete supervisar el funcionamiento del citado instituto. Por lo mismo, tanto por medio del informe previsto en el artículo 311, fracción XIV, de la Ley de Concursos Mercantiles, que deberá rendir semestralmente ese instituto ante el Pleno de la Suprema Corte y el del Consejo de la Judicatura Federal, como a través del informe anual de labores que debe rendir el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los Ministros y ante los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, atento a lo previsto por el artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, queda cabalmente satisfecho el derecho a la información respecto a todas las funciones del Poder Judicial de la Federación, entre ellas las del Instituto Federal de Especialistas de

²⁴¹ *Ibídem.*

Concursos Mercantiles, pues de esta manera queda informada la población, en forma completa, oportuna y veraz, respecto de tales funciones.”

Al margen de la decisión adoptada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que esa controversia no fue solucionada; pues, únicamente se fijó línea interpretativa del artículo 311, fracción XIV, de la Ley de Concursos Mercantiles; sin embargo, la resolución emitida no tuvo efectos derogativos. Tanto es así que, a pesar de la inconstitucionalidad de esa disposición legal, actualmente, sigue vigente —aunque materialmente su aplicación sea en términos de la resolución del Pleno—.

Esa situación obedece a que la solución del conflicto no provino de un mecanismo de control preestablecido para tal efecto, sino que, para resolver ese asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que acudir al artículo 11, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación —actualmente abrogada—, el cual establecía:

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

“[...]

“IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica;

“[...].”

No obstante, como de manera acertada lo señala el Dr. José María Soberanes Díez, dicho artículo únicamente plantea la posibilidad de dirimir controversias que se susciten de manera interna en el Poder Judicial de la Federación; pero, en ningún momento se hace alusión a conflictos con otros poderes —como sucedió en la especie—²⁴².

²⁴² Soberanes Díez, José María. *Supra* nota 211, p. 157-158.

De ahí que, al no encontrarse debidamente regulado ese supuesto de control, los efectos de la resolución no podían ir más allá de una simple interpretación constitucional.

4.2. LA POSIBILIDAD DE AUDITAR EL SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL.

El 23 de agosto de 2007, la Auditoría Superior de la Federación informó al Consejo de la Judicatura Federal que, a partir del 30 de agosto de 2007 se llevaría a cabo la auditoria denominada “*Evaluación del Sistema de Carrera Judicial*”, la cual tendría por objeto evaluar la eficacia, y la economía para operar el Sistema de Carrera Judicial²⁴³.

Ante tal situación, el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal planteó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los siguientes cuestionamientos²⁴⁴:

- ¿La Auditoría Superior de la Federación es competente para evaluar el Sistema de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación?
- ¿El Consejo de la Judicatura Federal está obligado a cumplimentar el requerimiento de información relativo al Sistema de Carrera Judicial, en los términos solicitados en el oficio Número AED/DGADGF/398/07 y su anexo?

Ese asunto se radicó bajo el número de expediente: varios 1389/2007-PL; sin embargo, en esta ocasión, mediante resolución de trece de noviembre de dos mil siete, únicamente se indicó que esa consulta debía tramitarse conforme al artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁴⁵.

²⁴³ Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 3/2007. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Sergio Armando Valls Hernández. Resolución de 21 de abril de 2008. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2007/27/3_96260_0.doc

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Varios 698/2000-PL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Sergio Armando Valls Hernández. Resolución de 13 de noviembre de 2007. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2007/8/3_94404_0.doc

Es importante precisar que, en esa resolución el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que el conflicto planteado no solo implicaba el análisis de las disposiciones constitucionales que regulan la labor del Poder Judicial de la Federación, sino de la delimitación competencial de un órgano de otro poder; y, por ello, era necesario permitir a la Auditoría Superior de la Federación realizar las manifestaciones que estimase pertinentes, en relación con la consulta realizada por el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal²⁴⁶.

Así, se dio trámite a la solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 3/2007. Durante la substanciación del referido asunto, la Auditoría Superior de la Federación desahogó la vista respectiva, exponiendo las razones por las cuales poseía facultades para emitir la orden de auditoría contenida en el oficio número AED/DGADGF/398/07; a su vez, se dio vista al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que manifestara lo conducente²⁴⁷.

Una vez desahogada la vista el asunto quedó en estado de resolución y, el 21 de abril de 2008, se determinó, en relación con el primer cuestionamiento, que la Auditoría Superior de la Federación sí tenía las atribuciones para solicitar información relacionada con el cumplimiento de los objetivos de la Evaluación del Sistema de Carrera Judicial, pero limitada sólo a verificar si ello se hizo bajo los indicadores aprobados en el presupuesto del año correspondiente²⁴⁸.

Luego, en torno al segundo cuestionamiento, se precisó que el Consejo de la Judicatura Federal debía determinar, de manera casuística —conforme a los razonamientos de esa resolución—, la información que debe proporcionar a la Auditoría Superior de la Federación y cuál no²⁴⁹.

²⁴⁶ *Ibídem.*

²⁴⁷ *Supra* nota 243.

²⁴⁸ *Ibídem.*

²⁴⁹ *Ibídem.*

4.3. EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ACCESORIAS AL PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

El 5 de abril de 2006, se notificó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución emitida por el Director de Auditorías Directas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, a través de la cual se impusieron dos multas por la cantidad de \$10,465.65 (diez mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos, sesenta y cinco centavos, moneda nacional)²⁵⁰.

Ello, al no haber presentado el aviso para dictaminar, y el dictamen del cumplimiento de obligaciones fiscales relativos a los periodos comprendidos de 1 de enero al 31 de diciembre de 2004; de igual forma, se requirió el cumplimiento de dichas obligaciones en el plazo de seis días hábiles, siguientes a la notificación de esa resolución²⁵¹.

Ante tal situación, el entonces Ministro Presidente, Mariano Azuela Güitrón, sometió a consulta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los siguientes puntos:

“Primero. Si con base en lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia 109/99 del Tribunal Pleno del rubro: ‘CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.’, (2) debe sostenerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano del Estado, no está obligada a realizar el pago del impuesto sobre nóminas.

“Segundo. Si acorde con lo ordenado en el artículo 115, fracción IV, párrafo sexto, de la Constitución General de la República, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe pagar las sumas

²⁵⁰ Controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2007-XX. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Resolución de 23 de junio de 2009. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2007/27/2_91126_0.doc

²⁵¹ *Ibidem*.

que por concepto de derechos se generen por los servicios públicos que presta el Distrito Federal.

“Tercero. Como consecuencia de lo anterior, si este Alto Tribunal no está obligado a rendir aviso para dictaminar ni a dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y, por ende, tampoco a cumplir con cualquier otra obligación formal de las que tienen los contribuyentes del impuesto sobre nóminas o de los derechos que retribuyen los servicios públicos que presta el Distrito Federal.” (fojas 16 y 17 del tomo I del expediente).”²⁵²

De nueva cuenta, esa consulta dio origen al expediente varios 670/2006-PL²⁵³; sin embargo, en esta ocasión, no era un conflicto de competencias y atribuciones constitucionales —como sucedió en los casos analizados en los apartados precedentes—, sino respecto al cumplimiento de obligaciones tributarias por parte del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que, en acuerdo de 9 de mayo 2007²⁵⁴, se determinara dar trámite a dicha consulta como una controversia prevista en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación —actualmente abrogada—, el cual dispone:

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

“[...]”

“XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;

“[...]”

²⁵² *Ibídem.*

²⁵³ Varios 670/2006-PL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Resolución de 22 de junio de 2009. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2006/8/3_82312_0.doc

²⁵⁴ *Ibídem.*

Así, en acuerdo de esa misma data, se admitió a trámite la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, radicada con el número de expediente 1/2007-XX²⁵⁵.

Una vez que el asunto estuvo en estado de resolución, el veintitrés de junio de 2009, se determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal sí están obligados a cumplir con los pagos impuestos sobre nóminas o remuneraciones al trabajo personal; y, por ende, debían cumplir con las obligaciones accesorias respectivas²⁵⁶.

En relación con la competencia para resolver este tipo de conflictos, el asunto analizado dio origen a la tesis P. XXIX/2010, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010, página 7 (registro digital 165073), cuyo rubro y texto dispone:

“CONTROVERSIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA EN ESE PRECEPTO AL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES ACORDE CON SU NATURALEZA DE ÓRGANO TERMINAL Y NO IMPLICA PARCIALIDAD EN SUS DECISIONES. *La atribución contenida en el referido precepto debe comprenderse en un sentido amplio y acorde para asumir que por la vía jurisdiccional el legislador confirió competencia al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver los asuntos en que la propia Corte o el Consejo de la Judicatura Federal fueran parte con cualquier carácter frente a otros poderes públicos, órdenes de gobierno o particulares. En ese tenor, al no existir en el sistema jurídico mexicano una instancia jurisdiccional que analice los conflictos o controversias en que el Alto Tribunal fuese parte, ni una vía expresa para tal efecto, con base en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, él mismo debe resolver tales cuestiones, en virtud de que en su naturaleza de órgano terminal que goza de autojurisdicción, es inviable que se someta a la potestad ordinaria de un tribunal de menor rango para que defienda la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y la independencia de sus*

²⁵⁵ *Supra* nota 250.

²⁵⁶ *Ibidem*.

miembros, en el entendido de que la indicada controversia, por su naturaleza, no conlleva a que se favorezca a sí mismo y, por ende, que se constituya como un tribunal parcial, ya que esta competencia obedece a que es el tribunal constitucional, máximo encargado de asegurar la eficacia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que supone que siempre actuará acorde con ella.

4.4. INTENTO DE DAR CONTINUIDAD A LA PRESIDENCIA DEL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR (TRANSITORIO DÉCIMO TERCERO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).

El 11 y 18 de octubre de 2018, el Senador Ricardo Monreal Ávila, perteneciente al grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó dos iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, encaminadas a prevenir y erradicar de actos de nepotismos, así como establecer los criterios de evaluación y control de confianza²⁵⁷.

A estas iniciativas se sumó la propuesta legislativa de un grupo de senadores del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT), relacionadas con prevención y erradicación de actos de nepotismo²⁵⁸.

Con posterioridad, el 16 de marzo de 2021, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa con proyecto de decreto para la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación —entre otras reformas a diversos ordenamientos relacionados—²⁵⁹.

En la exposición de motivos se alabó el compromiso con la impartición de justicia del entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ministro Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea), quien desde el interior del Poder

²⁵⁷ Exposición de motivos. Cámara de origen: Senadores. Gaceta No. LXIV/1PPO-25/84407. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeiqjv6hySi8VrcCeAiuc7zsJkTHqpes+7atsQGJgYy9H3CcKR8YptG2qGxS3kcCGafLAPGg+A>

==

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibidem*.

Judicial de la Federación había iniciado un cambio estructural para mejorar la impartición de justicia —de acuerdo con la percepción del Ejecutivo Federal—²⁶⁰.

El 15 de abril de 2021 se efectuó el dictamen en la Cámara de Senadores. El Senador Raúl Bolaños-Cacho Cué, perteneciente al grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentó una reserva para adicionar el artículo décimo tercero transitorio²⁶¹.

A consideración del citado senador, el paquete de reformas implicaba una transformación compleja y profunda del sistema de justicia en México; sin embargo, esta no podía realizarse únicamente en sede judicial, sino que debía complementarse de manera interna por el propio Poder Judicial de la Federación²⁶².

Esa carga recaía en el Consejo de la Judicatura Federal, desde donde se tenían que adecuar, desde el aspecto estructural, administrativo y jurisdiccional, la normativa interna²⁶³.

El senador destacó que, evidentemente, esos cambios no se lograrían de la noche a la mañana, era necesario un proceso de transición que llevaría tiempo. Los Consejeros —incluido el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— no estarían en aptitud de llevar a cabo esa encomienda por la conclusión de sus periodos; y, en ese sentido, no era permisible que la reforma implementada quedara inconclusa²⁶⁴.

Por ello, planteó la siguiente propuesta de adición al régimen transitorio:

“DÉCIMO TERCERO. *Con el fin de implementar la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo de 2021 y las leyes reglamentarias a las que se refiere el presente Decreto, la persona que a su entrada en vigor ocupe la Presidencia de la Suprema Corte*

²⁶⁰ *Ibídem.*

²⁶¹ Dictamen de 15 de abril de 2021. Cámara de origen: Senadores. Gaceta No. LXIV/3SPO-131/116876

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeiqjv6hySi8VrcCeAiuc7zsJkTHqpes+7atsQGJgYy9H3CcKR8YG37xihedRmwnnHqHZ4PvwQ==>

²⁶² *Ibídem.*

²⁶³ *Ibídem.*

²⁶⁴ *Ibídem.*

de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024. Asimismo, el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2016 concluirá su encargo el 30 de noviembre de 2023; el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de febrero de 2019 concluirá sus funciones el 23 de febrero de 2026; el Consejero de la Judicatura Federal nombrado por el Ejecutivo Federal el 18 de noviembre de 2019 concluirá el 17 de noviembre de 2026; las Consejeras de la Judicatura Federal designadas por el Senado de la República el 20 de noviembre de 2019 concluirán su encargo el 19 de noviembre de 2026; y el Consejero de la Judicatura Federal designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2019 durará en funciones hasta el 30 de noviembre de 2026.”

En la discusión de la cámara de origen se cuestionó con fervor la constitucionalidad de ese transitorio. Entre las diversas intervenciones de la oposición, estimo relevante destacar, por su contenido, la de la Senadora Claudia Ruíz Massieu Salinas, quien puntualizó: “...*No puede ampliarse el período de desempeño de los cargos a los que la Constitución le señala una duración para presidir el Consejo de la Judicatura y para fungir como consejero del Consejo de la Judicatura...*”²⁶⁵.

De igual forma, la postura del Senador Damián Zepeda Vidales, quien señaló²⁶⁶:

“Lo quiero decir con todas sus letras, estamos ante un golpe de Estado al Poder Judicial, así lo digo es un golpe de Estado al Poder Judicial. Porque por una vía ilegal se están queriendo hacer del control de ese poder y es lo más delicado que ha hecho e ilegal este Legislativo.”

²⁶⁵ Discusión de 15 de abril de 2021. Cámara de origen: Senadores. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=/HNedHfTnA2nOeiqjv6hySi8VrcCeAiuc7zsJkTHqpes+7atsQGJgYy9H3CckR8YUX2EEHQX8m7s5vvIJ3jxOg>

==

²⁶⁶ *Ibídem.*

“¿Por qué lo digo? Porque la Constitución, señores, no una ley, la Constitución en su artículo 97, dice: que el presidente de la Corte dura cuatro años en su encargo y no puede ser reelecto.

“Y aquí, en un evidente acuerdo con esa persona, aquí le están queriendo dar seis años para que se quede en el cargo.

¿Cómo la ven? Díganme si no es un golpe de Estado.

“Él tomó protesta el 2 de enero de 2019 y, se lo están ampliando hasta el 30 de noviembre del '24, dos años fuera de ley con esta reforma aquí violentando a la Constitución, es un golpe de Estado, y al mismo tiempo están queriendo dominar al Consejo de la Judicatura, que el artículo 100 de la Constitución, dice que duran cinco años en su encargo los consejeros y que no pueden ser electos para un período posterior, y aquí les están dando dos años más, siete años

“[...]”

En una tercera intervención, después de un arduo debate en torno al décimo tercer transitorio, el citado Senador sostuvo²⁶⁷:

“[...]”

“Si tomamos por válido el argumento de que un transitorio en una ley secundaria con mayoría simple puede cambiar el tiempo máximo que la Constitución dice que una persona puede durar en el cargo, mañana entonces un transitorio le puede ampliar el tiempo que dure el Presidente de la República actual, de ese tamaño es la gravedad.

“Lo quiero decir, es lo mismo aceptar que con un transitorio una ley secundaria se puede romper el tiempo máximo de cuatro años de la Presidencia de la Corte que dice textualmente, es igual, es también un artículo constitucional que dice que sólo dura seis años el presidente o un gobernador.

“Lo digo no para alarmar, yo no estoy haciendo un alegato electoral, estoy haciendo un alegato legal, de Estado de derecho, y lo quiero poner en la mesa para que sea valorada la dimensión que implica aceptar que esto se puede hacer, porque igual se está haciendo para el Consejo.

“[...]”

La discusión en la cámara revisora no fue distinta. La Diputada Frida Alejandra Esparza Márquez fue la primera en inconformarse con el transitorio, la

²⁶⁷ *Ibidem.*

siguieron los diputados José Elías Lixa Abimerhi, Antonio Ortega Martínez, Edgar Guzmán Valdéz, Adriana Gabriela Medina Ortíz, Enrique Ochoa Reza, María del Pilar Ortega Martínez y Porfirio Muñoz Ledo. Todos coincidentes en un punto, la prórroga en el encargo de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, principalmente, del Ministro Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea, en su calidad de Presidente de la Suprema Corte de Justicia Federal y el Consejo de la Judicatura Federal, era una contravención al artículo 97, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

“Artículo 97.- [...]”

“Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

“[...]”

Finalmente, las propuestas de reforma fueron aprobadas y, el 7 de junio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ante tal situación, el 14 de junio de 2021, el Ministro Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea solicitó al Pleno el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 11, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación — anteriormente artículo 11, fracción IX de la legislación abrogada—.

En esa consulta el Ministro Presidente formuló, entre otros, los siguientes planteamientos²⁶⁸:

- ¿Qué decisión debe adoptar la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la posible inconstitucionalidad del artículo décimo tercer transitorio?
- ¿Puede el Tribunal Pleno pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas generales que pudieran afectar la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación o de alguno de

²⁶⁸ Artículo 11 fracción XVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2021. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas. (Ministra Yasmín Esquivel Mossa hizo suyo el asunto). Resolución de 8 de diciembre de 2021. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2021/120/2_284411_5896.docx

sus órganos, fuera de un medio de control constitucional promovido por parte legitimada?

- ¿El contenido del artículo décimo transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es acorde a los artículos 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Desafortunadamente, estas interrogantes no pudieron ser respondidas por el Tribunal Constitucional²⁶⁹; pues, la solución a esa controversia vino por una vía distinta: la acción de inconstitucionalidad.

Efectivamente, el 16 de junio de 2021, un grupo de senadores y diputados promovieron acciones de inconstitucionalidad contra el décimo tercer transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, así como la reforma de diversas legislaciones relacionadas, la cual se radicó con el número de expediente 95/2021 y su acumulada 105/2021.

Mediante resolución de 16 de noviembre de dos mil 2021, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la legitimación de ambos grupos parlamentarios, en términos del artículo 105, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse del treinta y tres por ciento de los integrantes de las cámaras respectivas²⁷⁰.

En relación con el fondo del asunto, se estimaron fundados los conceptos de invalidez planteados; pues, una vez analizado el marco constitucional que regula la duración del cargo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, se concluyó que, el décimo tercer transitorio era violatorio de los artículos 97, párrafo quinto, y 100, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷¹.

²⁶⁹ Mediante resolución de 8 de diciembre de 2021 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió dejar sin materia la consulta formulada por el Ministro Presidente, al haberse resuelto la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, donde se declaró la invalidez del décimo tercer transitorio. [*Vid. Ibídem*].

²⁷⁰ Acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas. Resolución de 16 de noviembre de 2021. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2021/19/3_284621_5569.docx

²⁷¹ *Ibídem*.

Unos de los principios que se estimó vulnerado en esa resolución fue el de división de poderes. Se indicó que el transitorio en estudio pretendía prolongar, por dos años más, el encargo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, la facultad constitucional de designación de los citados consejeros —con excepción de los dos que corresponden al legislativo y uno al ejecutivo— y la elección del Presidente del Tribunal Constitucional es exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que, a través de dicho artículo transitorio el Poder Legislativo pretendía atribuirse facultades que no le fueron conferidas en la norma fundamental, lo cual implicaba una intromisión sin respaldo Constitucional que atenta contra el principio de división de poderes.

Este asunto fue relevante porque a pesar de existir un conflicto competencial entre el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación, es el primer antecedente que, a pesar de haberse presentado una consulta por parte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no fue resuelto en términos del artículo 11, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación —como había sucedido en los casos anteriores—.

Además, hubiera sido relevante, desde la perspectiva constitucional, que el Tribunal Constitucional diera contestación a los cuestionamientos del Ministro Zaldívar, principalmente: ¿puede el Tribunal Pleno pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas generales que pudieran afectar la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación o de alguno de sus órganos, fuera de un medio de control constitucional promovido por parte legitimada?

De momento, es innecesario abundar más en ese punto; pues, justamente, el objeto de este trabajo se relaciona con la falta de legitimación del Poder Judicial de la Federación para acudir a un medio de control constitucional.

4.5. SE SUBORDINA A LOS PODERES CONSTITUIDOS A LA REMUNERACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL (LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS).

El 9 de noviembre de 2006, senadores de los grupos parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia y el Partido del Trabajo (PT) presentaron una iniciativa de adición al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷². Esa propuesta tenía por objeto establecer un límite a los sueldos de los servidores públicos.

En ese momento se indicó que no era posible vincular las remuneraciones a aquella percibida por el Ejecutivo Federal; pues, con independencia de que su salario era elevado, sus necesidades mínimas son cubiertas por el erario federal.

De ahí que, la propuesta era establecer un tope genérico, con base al salario mínimo, que abarcara todo tipo de percepción, tanto en dinero como en especie²⁷³.

Sin embargo, antes de que esa propuesta fuera discutida, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, presentó una iniciativa en la que propuso reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución Federal para que la fijación de las percepciones se hiciera a través del Congreso de la Unión²⁷⁴.

Esa iniciativa también incluía una reforma al numeral 127 Constitucional, cuyo punto total era fijar como tope de las remuneraciones de los servidores públicos aquella que corresponde al Ejecutivo Federal.

En la discusión de la cámara de origen se destacó que la justificación para establecer como máximo salarial la retribución del Presidente de la República, no era en su calidad de titular del Ejecutivo Federal, sino en su papel de Jefe del Estado Mexicano; y, en ese sentido, atendiendo una estructura organizativa jerárquica, este

²⁷² Proceso legislativo del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/212_DOE_24ago09.zip

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ *Ibidem*.

debería ser el referente máximo para las remuneraciones de los servidores públicos²⁷⁵.

Concluido el proceso legislativo, el 24 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular el artículo 127, fracción III, dispone:

“Artículo 127.- [...]”

“II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

“[...]”

El 13 de abril de 2010, el Senador Pablo Gómez Álvarez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó la iniciativa para la expedición de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos²⁷⁶. Esa propuesta siguió un lento proceso en la cámara de origen, quedando en el tintero durante siete años.

Finalmente, el 13 de septiembre de 2018, la cámara revisora discutió la iniciativa y el 5 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

Esa vinculación salarial es relevante, porque en la iniciativa de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el Presidente

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ Proceso legislativo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 Y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa de senador (grupo parlamentario PRD). Exposición de motivos de 13 de abril de 2010. Gaceta No. LXI/1SPO-117/24600. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocProcLeg.aspx?q=/Uzk6PWWUGGbrFgW/MQRhW93bJDXEhzhp/dv3QLYu41/1AJLOk031T7/pv94xBPNivfYm98nzQrx9IDTiCPae09qFmLfETralLQ0rron51IWAAbdgGi6W7bhxyDGO5UcmHhosRSwZvDTTd4I82eIbLWrUroFqK9VqSLxi9PGLQ4k=>

Andrés Manuel López Obrador propuso una política salarial que fuera acorde con el principio de austeridad republicana —así lo señaló en la iniciativa respectiva—²⁷⁷.

Y, por ello, estableció una remuneración total anual neta para el Presidente de la República de \$1´663,050 (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos, cero centavos, moneda nacional)²⁷⁸, esto es, una reducción mayor al 46% de la remuneración que había sido asignada en el ejercicio fiscal anterior²⁷⁹.

Las implicaciones de esa reducción salarial tuvieron eco en los distintos órganos del Estado, principalmente, dentro del Poder Judicial de la Federación; pues, el artículo 94, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé, como garantía de independencia judicial, que la percepción de los Ministros, Magistrados y Jueces no puede ser reducida durante su encargo.

De inmediato, la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación se pronunció en contra de la política salarial²⁸⁰. La postura desde el interior de la judicatura se izó bajo la premisa de una intromisión indebida a su independencia y autonomía²⁸¹; por ende, una transgresión al principio de división de poderes.

Esa situación puso en evidencia —a mi consideración— que el Poder Judicial de la Federación carecía de un medio de control constitucional para

²⁷⁷ Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Cámara de origen: Diputados. Iniciativa del Ejecutivo Federal. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimCAP8XjsRZG0AnAVPLTfd1Mv28sj9+99O0syh9g19mRpm7K0aHw4Q+G4aRRlZogJKQ==>

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Cámara de origen: Diputados. Iniciativa del Ejecutivo Federal. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmiWqWmGZGaHmpSKYhu0wC6FO1TGZe+eqKwVl9v/rnD+Fux3G6b8fN9pRLu2UxwjyM+IVZ6w==>

²⁸⁰ Molina, H., Torres, R. y Ramos, R. (2018). Trabajadores del PJF, contra la ley de remuneraciones. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Trabajadores-del-PJF-contrala-ley-de-remuneraciones-20181211-0026.html>

²⁸¹ Jueces dicen que reducción de salarios es ataque del legislativo al Judicial. (2018). *Expansión*. <https://expansion.mx/nacional/2018/12/10/jueces-dicen-que-reduccion-de-salarios-es-ataque-del-legislativo-al-judicial>

defender su independencia y autonomía, es decir, que fuera capaz de garantizar el principio de división de poderes, como sucede entre los otros entes del Estado —a través de las controversias constitucionales—.

La estrategia que adoptaron los integrantes de la judicatura fue la presentación de juicios de amparo en lo individual. Magistrados, Jueces e, incluso, el personal operativo y mandos medios, en su gran mayoría, interpusieron un juicio de amparo; sin embargo, ¿era el medio idóneo para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, como un ente de poder del propio Estado?

En el último apartado de este capítulo, trataré de dar contestación a esta interrogante. De momento es importante destacar que, la solución —al menos temporal— a ese conflicto quedó supeditada a las acciones de inconstitucionalidad presentadas por Senadores de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cuales fueron radicadas con los números de expedientes 105/2018 y 108/2018.

Más adelante, el 20 de mayo de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en la cual sostuvo, entre otras decisiones, la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, y 12, párrafo tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La resolución destacó que, si bien las normas analizadas eran una mera repetición del artículo 127 Constitucional, sin que se desarrollaran los principios ahí contenidos, lo cual produjo que las remuneraciones de los servidores públicos se fijaran de manera discrecional y no a partir de criterios objetivos²⁸².

Aunque los conceptos de invalidez hacían alusión a la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal, el Tribunal Constitucional sostuvo que la

²⁸² Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán. Resolución de 20 de mayo de 2019. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2018/19/2_247070_4506.doc

falta de regulación adecuada de las remuneraciones impactó de manera negativa a todos los servidores públicos comprendidos en la norma y no de manera exclusiva a los juzgadores federales²⁸³.

En suma, se indicó que la legislación no debía permitir que las remuneraciones pudieran ser aumentadas o disminuidas de manera discrecional; y, por ello, era necesario regular correctamente la fijación del referente máximo, esto es, la percepción del Presidente de la República; pero, sin perder de vista los demás principios constitucionales²⁸⁴.

De esta forma, el legislador tendría presente la autonomía de gestión presupuestal de los entes autónomos y de los poderes —como garantía institucional—, así como la independencia judicial, en su vertiente de irreductibilidad del salario, del Poder Judicial de la Federación²⁸⁵.

Las irregularidades advertidas fueron “solventadas” por el legislador nacional con la promulgación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Público de 19 de mayo de 2021²⁸⁶; sin embargo, hoy en día sigue el discurso presidencial en contra de los salarios de los integrantes del Poder Judicial de la Federación²⁸⁷ y los demás organismos autónomos.

En un paréntesis estimo oportuno resaltar que, el Juez Rafael González Castillo planteó una controversia constitucional en contra de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos²⁸⁸. Esta controversia fue planteada en representación del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, el 2 de enero de

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ Saúl Vela, David. (2021). Estima SCJN subsanada opacidad para para establecer salario del presidente. *EL Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/20/estima-scjn-subsanada-opacidad-para-para-establecer-salario-del-presidente/>

²⁸⁷ Martínez, F. y Huerta, E. (2024). AMLO va por candados para que nadie gane más que el Presidente en el Poder Judicial. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-plantea-que-nadie-podra-ganar-mas-que-el-presidente-de-la-Republica-en-iniciativa-de-reforma-al-Poder-Judicial-20240203-0015.html>

²⁸⁸ Martínez, Berenice. (2019). Juez poblano impugna Ley de Salarios, Corte la desecha. *El Sol de Puebla*. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/juez-poblano-impugna-ley-de-salarios-corte-la-desecha-salarios-trabajadores-puebla-estado-remuneracion-3772134.html>

2019, el Ministro Alberto Pérez Dayán desechó por notoriamente improcedente la controversia 226/2018, bajo las siguientes consideraciones:

“...procede desechar la controversia constitucional, al advertirse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en virtud de que el titular del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, quien comparece en representación del Poder Judicial de la Federación, carece de legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional, pues la legitimación activa en la causa es la capacidad para promover la controversia constitucional, la cual deriva de lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precepto del que se advierte que sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere pueden promover la controversia y, en el caso, ni el Poder Judicial de la Federación, ni el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla que promueve en su representación, constituyen uno de esos entes y órganos primarios del Estado a que se refiere la norma...”

Esa resolución fue recurrida a través del recurso de reclamación correspondiente, el cual fue radicado bajo el número de expediente 10/2019-CA; y, en sesión de 24 de abril de 2019, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó, por unanimidad de votos, el proyecto de resolución del Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca, en el que se confirmó el auto recurrido.

En lo que interesa, dicha resolución sostiene:

“...Esta Primera Sala estima que el acuerdo recurrido es correcto tomando en cuenta que, por una parte, el Poder Judicial de la Federación no se encuentra como un poder legitimado para promover una controversia constitucional y, por la otra, que la demanda se entabla en contra del Poder Legislativo Federal, supuestos que no están contenidos en el artículo 105 fracción I, de la Constitución Federal. Por ello, tal como señaló el Ministro instructor, es acertado concluir que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia a la que se refiere el artículo 19, fracción VIII de la Ley

*Reglamentaria en la materia y lo conducente era desechar la demanda por notoriamente improcedente...*²⁸⁹

Actualmente, ese asunto se encuentra en estudio de admisibilidad por parte del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, bajo la comunicación número 3886/2021.

4.6. LA EXTINCIÓN DE FIDEICOMISOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

El 6 de septiembre de 2023, el Diputado Moisés Ignacio Mier Velazco, integrante del grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó una iniciativa para adicionar los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación —entre otras reformas a diversos ordenamientos relacionados—.

En esa iniciativa, el referido Diputado señaló que, era necesario reconstruir la legitimidad del Poder Judicial Federal ante la sociedad mexicana. En palabras del político poblano:

“...Esta nueva legitimidad descansa en la posibilidad de que el Poder Judicial garantice y consolide su independencia y su autonomía basada en una relación de respeto con los otros poderes de la Unión, con apertura y colaboración armónica para cumplir con las demandas ciudadanas que cada día son mayores...”

Bajo esa premisa, estimó que, para lograr la legitimación del Poder Judicial Federal, se debían cumplir con cinco condiciones:

- Independencia y autonomía;
- Imparcialidad;

²⁸⁹ Recurso de reclamación 10/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 226/2018. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resolución de 24 de abril de 2019. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2019/30/2_249350_4678.doc

- Eficacia;
- Rendición de cuentas; y,
- Austeridad.

Destacó, la existencia de una *“cultura generalizada de excesos”* en el interior del Poder Judicial Federal, detallando aquellas prestaciones que corresponden a los servidores públicos de la judicatura. A consideración del Diputado Mier esos “privilegios” habían generado el descontento social.

Ante tal situación, se planteó una *“acción inmediata”*: suprimir los fideicomisos del Poder Judicial Federal, a fin de que estos recursos sean entregados a la Tesorería de la Federación *“para su mejor uso en beneficio de la Nación”*.

En el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados se propuso que el contenido sustancial de la iniciativa no correspondía al régimen transitorio, sino que debía ser incorporado como adición al artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Hecha esta precisión, el debate en la Cámara de Diputados se centró en la vulneración a la autonomía del Poder Judicial Federal.

Es oportuno destacar la intervención del Diputado Miguel Ángel Torres Rosales, quien indicó que los fideicomisos fueron creados desde 1998 y cuestionó por qué su eliminación era propuesta hasta este momento, cuando se da el cambio de la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no cuando inició la actual administración.

En términos generales se destacó que era una estrategia política para someter al Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, concluido el proceso legislativo, el 27 de octubre de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual dispone:

“Artículo 224. - [...]

“En el ámbito del Poder Judicial de la Federación, no podrán ser creados ni mantenerse en operación otros fondos o fideicomisos adicionales al mencionado anteriormente.”

Esa situación no fue vista con buenos ojos desde la judicatura, destacándose que esos fideicomisos sirven para atender obligaciones patronales y derechos adquiridos por los trabajadores del Poder Judicial Federal²⁹⁰.

De nueva cuenta, Magistrados, Jueces e, incluso, el personal operativo y mandos medios, alzaron la voz —exacerbada por el recorte presupuestal²⁹¹— en protesta de la extinción de fideicomisos con amparos colectivos en contra del citado decreto²⁹².

El Consejo de la Judicatura Federal, a través del Acuerdo General 34/2023, designo a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, para substanciar los juicios de amparo que fueron promovidos en contra del decreto multicitado²⁹³.

Sin embargo, ese decreto fue impugnado vía acción de inconstitucionalidad por un grupo de Senadores de los diversos partidos políticos de oposición²⁹⁴, la cual se radicó bajo el número de expediente 214/2023.

El 21 de noviembre de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el comunicado número 423/2023²⁹⁵, a través del cual informó que ese

²⁹⁰ Raziel, Zedryk. (2023). La Corte advierte de que eliminar sus fideicomisos afectará a trabajadores del Poder Judicial jubilados y pensionados. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-10-12/la-corte-advierte-de-que-eliminar-sus-fideicomisos-afectara-a-trabajadores-del-poder-judicial-jubilados-y-pensionados.html>

²⁹¹ Martínez, María del Pilar. (2023). Van a paro por recorte presupuestal trabajadores del Poder Judicial. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/empresas/Van-a-paro-por-recorte-presupuestal-trabajadores-del-Poder-Judicial-20231016-0073.html>

²⁹² Castillo Jiménez, Elia. (2023). Los trabajadores del Poder Judicial comienzan la batalla legal contra la extinción de 13 fideicomisos. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-10-30/los-trabajadores-del-poder-judicial-comienzan-la-batalla-legal-contr-extincion-de-13-fideicomisos.html>

²⁹³ Acuerdo General 34/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que se reclame el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o cualquier norma general relacionados con la extinción de los fideicomisos, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708776&fecha=16/11/2023#gsc.tab=0

²⁹⁴ Ortega, Eduardo y Benítez, Diana. (2023). Oposición presenta acción de inconstitucionalidad vs. desaparición de 13 fideicomisos del Poder Judicial. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/11/10/oposicion-presenta-accion-de-inconstitucionalidad-vs-desaparicion-de-13-fideicomisos-del-poder-judicial/>

²⁹⁵ Comunicado de prensa 423/2023. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 21 de noviembre de 2023. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7613>

Tribunal Constitucional desechó el impedimento presentado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en contra del Ministro Javier Laynez Potisek, para conocer como instructor de la citada acción de inconstitucionalidad 214/2023.

Además, en ese comunicado, se destacaron las palabras del referido Ministro instructor:

“Por estas razones, yo no me considero impedido; me parece que no procede el impedimento; además, yo no considero, en absoluto afectada la objetividad”

A la fecha en que se concluyó la elaboración del presente trabajo, dicha acción de inconstitucionalidad no ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.7. EVALUACIÓN DE LAS VÍAS DE SOLUCIÓN PARA CONFLICTOS EN LOS QUE INTERVIENE EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Una vez analizados los diversos conflictos que se han suscitado, con relación al Poder Judicial Federal, es oportuno verificar la idoneidad de las vías de solución que, a su vez, se han utilizado para dirimir estas controversias. De los casos analizados es posible advertir que, ante la posible intromisión a las competencias y atribuciones del Poder Judicial Federal, de manera directa se ha utilizado el juicio de amparo y el “recurso” previsto en el artículo 11, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación —anteriormente artículo 11, fracción IX de la legislación abrogada—. Y, de manera indirecta, se han solucionado otras controversias a través de las acciones de inconstitucionalidad correspondientes; sin embargo, estas no han sido promovidas por el Poder Judicial de la Federación, sino por integrantes del Congreso de la Unión.

De inicio, es evidente que las acciones de inconstitucionalidad no pueden considerarse un mecanismo de control constitucional adecuado para salvaguardar

la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, por el simple hecho de que carece de legitimación activa para iniciar dicho procedimiento.

Por ende, en este escenario, la defensa del Poder Judicial Federal está supeditada a la voluntad de alguno de los sujetos legitimados que prevé el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos — principalmente el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión—, lo que resulta inadecuado e, incluso, paradójico, que la independencia y autonomía de un ente de poder tenga que ser socorrida por un tercero.

Ahora, en relación con el mecanismo previsto en el artículo 11, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Es cierto, el primer párrafo del artículo citado encomienda al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación salvaguardar la autonomía e independencia de la institución y sus integrantes; no obstante, el propio enunciado normativo delimita las atribuciones del Tribunal Constitucional para alcanzar ese objetivo.

Y, en ese sentido, ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a dirimir los conflictos que se suscitan con otros entes de poder. En particular, la fracción XVII —anteriormente fracción IX de la legislación abrogada—, la cual ha sido fundamento de la solución de este tipo de conflictos, únicamente hace alusión a una *“controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación”*.

Al respecto, es oportuno destacar la tesis P. IV/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 22 (registro digital 175983), cuyo rubro y texto dispone:

“CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS PARA QUE SE ACTUALICE LA ATRIBUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA RESOLVERLAS, PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

DE LA FEDERACIÓN. *De lo señalado en el citado precepto legal en relación con los diversos dispositivos que regulan la competencia de los órganos del Poder Judicial Federal se colige que las controversias a que se refiere son aquellas que, generalmente, se susciten entre órganos del propio Poder Judicial Federal y que involucren la esfera jurídica de éstos, por ser los titulares de las atribuciones que constitucional y legalmente tienden a conferir y preservar la autonomía e independencia por las que debe velar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, deben versar sobre aspectos institucionales relacionados con el adecuado funcionamiento de los propios órganos y no con aspectos que incidan de manera exclusiva en la esfera jurídica de las personas que los encarnan siendo necesario, inclusive, que la competencia para resolver ese tipo de controversias no esté conferida en forma específica a un diverso órgano.”*

De ahí que, en estricto sentido, resulte inaplicable para resolver los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la federación y otros entes de poder.

Tanto es así que, para resolver el expediente varios 698/2000-PL, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una interpretación analógica del artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada); en efecto, se estimó que al tener la facultad para resolver las controversias que surjan internamente con motivo de la interpretación y aplicación de los artículos 94, 97, 100 y 101, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por mayoría de razón podía conocer de una consulta relacionada con una cuestión que pudiera atentar contra la autonomía del Poder Judicial Federal²⁹⁶. Al habersele encomendado a dicho Tribunal Constitucional la salvaguarda de la supremacía constitucional, era evidente que debía garantizar el mandato de división de poderes²⁹⁷.

²⁹⁶ *Supra* Nota 236.

²⁹⁷ *Ibidem*.

Esa interpretación se sustenta en el principio jurídico “*ubi est eadem ratio, ibi idem ius*” que, de acuerdo con el Diccionario Panhispánico del español jurídico, significa: “*ante la misma razón, el mismo derecho*”²⁹⁸; sin embargo, la sola necesidad de acudir a una interpretación analógica de dicho artículo para justificar la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solución de este tipo de conflictos únicamente pone en evidencia la existencia de un vacío legal.

Entonces, la realidad es que, no es un medio de control previsto en el ordenamiento jurídico, sino que, como lo señala el jurista José María Soberanes Díez: “*La Suprema Corte ha creado pretorianamente un medio de solución de estas controversias*”²⁹⁹.

Esa circunstancia es de suma relevancia, porque, a su vez, implica que carece de una regulación procesal específica; y, aunque en los últimos precedentes se determinó la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cierto es que, aun de manera supletoria esa legislación no regula de manera concreta los alcances de dicha vía de solución.

Por ello, el propio Ministro Arturo Fernando Zaldívar Lelo de Larrea cuestionó la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general fuera de un medio de control constitucional promovido por parte legitimada³⁰⁰. Desafortunadamente esa interrogante no puede ser respondida por el Tribunal Constitucional.

En suma, no puede estimarse que sea una vía de solución adecuada; pues, hasta este momento, se desconoce si tiene los alcances de decretar la inconstitucionalidad de una norma general que pudiera vulnerar la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal. Un ejemplo claro de las limitaciones de este “mecanismo de control” es la resolución emitida en el expediente varios 698/2000-PL, porque no fue capaz de derogar la norma cuestionada, sino que se limitó a darle una interpretación constitucionalmente válida.

²⁹⁸ Real Academia Española: Diccionario Panhispánico del español jurídico (DPEJ). <https://dpej.rae.es/lema/ubi-est-eadem-ratio-ibi-idem-ius>

²⁹⁹ Soberanes Díez, José María. *Supra* nota 211, p. 156.

³⁰⁰ *Supra* nota 268.

Invariablemente, esa incertidumbre se genera por la falta de regulación procesal que impide tener certeza jurídica en relación con los sujetos legitimados, los plazos, los efectos que pudiera tener una resolución y, en su caso, las facultades para exigir su cumplimiento.

Finalmente, es momento de analizar la idoneidad del juicio de amparo — para efectos de resolver este tipo de controversias—. A diferencia del mecanismo anterior, este se encuentra debidamente regulado en la Ley de Amparo; sin embargo, tampoco puede considerarse una vía idónea.

En efecto, el juicio de amparo es una institución procesal que, desde su concepción, tiene por objeto defender al individuo de la actuación arbitraria del Estado. Esa esencia no se ha perdido a lo largo de tiempo; pues, aunque la evolución del juicio de amparo ha forjado un instrumento de tutela jurisdiccional de todo el ordenamiento jurídico³⁰¹, este sigue siendo una garantía del gobernado frente al poder del Estado.

Esa finalidad quedó plasmada de manera expresa en el artículo 1, último párrafo, de la Ley de Amparo, el cual dispone:

“Artículo 1.- [...]

“El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.”

No se pierde de vista que, el artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso numeral 1, fracciones II y III, de la Ley de Amparo, disponen que, uno de los objetos del juicio de amparo es resolver los conflictos que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o invadan la esfera de la autoridad federal —coloquialmente conocido como *“amparo soberanía”*—.

Sin embargo, esa facultad no debe entenderse de manera literal como un salvoconducto para resolver cualquier conflicto relacionado con las atribuciones y competencias de los entes de poder público; pues, esa circunstancia implicaría

³⁰¹ *Ibidem.*

desconocer tanto la operatividad del sistema jurídico constitucional, como las facultades que fueron conferidas de manera exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 104, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, si el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece un medio procesal de control para resolver las controversias que se suscitan entre los entes de poder público, relacionadas con sus atribuciones y competencias; y, a su vez, el numeral 104, fracción VI, del mismo texto constitucional, establece que la solución de esas controversias es facultad exclusiva del Tribunal Constitucional, es indudable que, los conflictos que se prevén en el artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Federal, no pueden tener el mismo ámbito de aplicación; pues, esa circunstancia implicaría la existencia de una “*competencia duplicada*”.

Entonces, surge la interrogante: ¿qué distinguen los conflictos previstos en artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Federal, de aquéllos que son materia de las controversias constitucionales?

La respuesta es simple, el sujeto legitimado para promoverlas.

Bajo la teoría de un legislador racional³⁰², no es posible asumir la existencia de una “*competencia duplicada*”; pues, esa circunstancia implicaría, *de facto*, que el constituyente no fue consciente de la instauración de dos medios de control constitucionales para resolver un mismo conflicto y, a su vez, incongruente con las competencias que delimitó exclusivamente para el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En contraste, si se asume la existencia de un legislador racional, debe sostenerse que el constituyente fue operativo y, en realidad, previó que cada uno de estos medios de control constitucional tiene un ámbito de aplicación autónomo que, invariablemente, es inherente al fin que se persigue con cada una de estas garantías secundarias.

³⁰² Nino Santiago, Carlos. (1984). *Consideraciones sobre la dogmática jurídica: (con referencia particular a la dogmática penal)*. México: Universidad Autónoma de México, pp. 85-93.

Luego, si el propio artículo 1 de la Ley de Amparo establece que el objeto del juicio constitucional es proteger al gobernado frente al poder público, los conflictos a que hace alusión ese mismo precepto legal —en concordancia con el artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Federal— deben distinguirse de la controversia constitucional en función de la afectación del acto u omisión en la esfera jurídica del gobernado.

De ahí que, como se indicó en principio, lo que distingue los conflictos previstos en artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Federal, de aquéllos que son materia de la controversia constitucional, es el sujeto legitimado para promoverlas, esto es, el “*amparo soberanía*” debe ser interpuesto por el gobernado que reciente una afectación en sus derechos y, por su parte, las controversias constitucionales únicamente pueden ser promovidas por los entes de poder legitimados para tal efecto.

Al respecto, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro “*El Juicio de Amparo*”, señala que las hipótesis de procedencia constitucional, previstas en el artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden desvincularse del concepto de “*acto reclamado*”; por ende, cuando surge un acto de autoridad que atente contra alguna de las esferas competenciales —establecidas en la norma fundamental—, la procedencia del juicio de amparo está supeditada a la existencia de una lesión a cualquier derecho o interés jurídico del gobernado³⁰³.

En otras palabras, los alcances del juicio de amparo están delimitados por su esencia misma³⁰⁴.

Más adelante, al analizar las partes del juicio de amparo, el abogado Burgoa Orihuela analiza el concepto de “*quejoso*” en función de los supuestos de procedencia consagrados en el artículo 103 de la Constitución Federal. Así, distingue los elementos comunes y variables que conforman dicho concepto; sin embargo, subraya la existencia de dos factores comunes en todos los supuestos de

³⁰³ Burgoa Orihuela, Ignacio. (1999). *El Juicio de Amparo* (36a edición). México: Editorial Porrúa, pp. 205-208.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 251.

hecho analizados: el elemento personal consistente en la calidad de gobernado de un individuo y el elemento consecuente o de consecuencia, relativo a la existencia de un agravio personal y directo³⁰⁵.

Una vez delimitado el concepto de “quejoso”, al abordar la hipótesis de las fracciones II y III, del citado enunciado normativo, refiere:

*“En los casos de invasión de competencias, pues, o sea, en aquellos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, el titular de la acción de amparo, es sujeto activo de la misma, es el gobernado en particular que delimitamos anteriormente.”*³⁰⁶

Aunado a ello, se destaca que, es un error considerar que la Federación o los Estados pudieran ostentar la calidad de quejosos, porque a pesar de la invasión de su ámbito competencial no pueden resentir un agravio personal y directo, sino que únicamente se produce un “*menoscabo inmaterial en su radio de acción*”³⁰⁷.

Por último, el escritor mexicano explica que, cuando se afecte la soberanía de los Estados o se invadan las competencias de la Federación, estos entes de poder público no ejercitan la acción de amparo sino el juicio de control constitucional que deriva del artículo 105 de la Constitución Federal —actualmente la controversia constitucional—³⁰⁸.

A guisa de ejemplo, estimo oportuno destacar el hecho de que, previo a la controversia constitucional 1/1993, instaurada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, dicho ente público promovió juicio de amparo en contra del acuerdo del Ejecutivo del Estado de Chihuahua; sin embargo, el medio de control constitucional fue desechado por el Juez de Distrito de la Ciudad de Chihuahua y, a su vez, confirmado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, quienes consideraron que el juicio de amparo era un medio de defensa del gobernado, no del ente público³⁰⁹.

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 329-330.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 331.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Supra* Nota 200.

Así las cosas, una vez descartada la posibilidad de defender las esferas competenciales del Poder Judicial Federal, a través del denominado “*amparo soberanía*”, resta analizar la idoneidad del juicio de amparo en estricto sentido; y, para ello, no debe perderse de vista que, de conformidad con el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹⁰, el juicio de amparo se rige bajo una serie de principios, entre los que destacan: 1) el principio de agravio personal y directo; y, 2) el principio de relatividad de la sentencia.

En relación con el primero de estos principios, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 5, fracción I³¹¹, de la Ley de Amparo, establecen que la calidad de quejoso recae únicamente en aquella persona física o moral que aduzca ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) o de un interés legítimo³¹².

El alcance del interés legítimo no será materia de análisis en este trabajo, porque el propio artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo, establece una restricción

³¹⁰ “Artículo 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:

“I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. “Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

“II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

“[...].”

³¹¹ “Artículo 5. - Son partes en el juicio de amparo:

“I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

“El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

“[...].”

³¹² Silva Ramírez, Luciano. *Supra* nota 212, pp. 850-851.

expresa para la autoridad pública, la cual no puede invocarlo para acudir al juicio de amparo.

No obstante, en torno al interés jurídico, es necesario destacar que, surge a partir de la titularidad de un derecho subjetivo público; pues, justamente, es ese derecho el que faculta al gobernado a exigir su cumplimiento³¹³.

En el caso de estudio, el derecho subjetivo público a un juez independiente y autónomo como garantía de un juicio justo es del gobernado, no de los magistrados o jueces.

Tanto es así, que el propio Código de Ética del Poder Judicial de la Federación hace alusión a la independencia como un eje rector de la conducta del juzgador frente a influencias distintas al derecho³¹⁴, no así un derecho de éste.

En opinión de este autor, existe una confusión entre el derecho del gobernado a un juez autónomo e independiente, previsto en el artículo 17, párrafos segundo y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el deber correlativo del Estado y de los propios juzgadores —que emana de ese derecho—, encaminado a garantizar la independencia y autonomía de la judicatura, materializado en el artículo 94 de la Constitución Federal

Por tanto, no es posible asumir que, ante la vulneración de la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, se produce un agravio personal y

³¹³ Capella Hernández, Juan Ramón. (2008). *Elementos de análisis jurídico*. (5a edición). España: Editorial Trotta, pp. 101-102.

³¹⁴ El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, define la independencia en el capítulo I, que dispone:

“1. Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. Por tanto, el juzgador:

“1.1. Rechaza cualquier tipo de recomendación que tienda a influir en la tramitación o resolución de los asuntos que se sometan a su potestad, incluso las que pudieran provenir de servidores del Poder Judicial de la Federación.

“1.2. Preserva el recto ejercicio de su función denunciando cualquier acto que tienda a vulnerar su independencia.

“1.3. Evita involucrarse en actividades o situaciones que puedan directa o indirectamente afectar su independencia.

“1.4. Se abstiene de recomendar, insinuar o sugerir, con un fin ilegítimo, el sentido en que deban emitir los demás juzgadores cualquier determinación judicial que tenga efecto sobre la resolución de un asunto.”

directo en la persona que ostenta el cargo, como gobernado, lo cual hace, por sí solo, improcedente el juicio de amparo.

En efecto, los juzgadores federales no pueden desprenderse de su calidad de entes de poder público —en quienes se deposita el ejercicio del Poder Judicial Federal— para acudir a la vía de amparo, porque, precisamente, es esa calidad específica la que los ubica en una situación de protección especial en la ley fundamental.

Tal y como se destacó en párrafos precedentes, si el diseño de este instrumento de control es la protección del gobernado frente al poder del Estado, es un contrasentido que los entes de poder público tengan legitimación para acudir en esta vía³¹⁵.

En un argumento al absurdo, asumir la legitimación de los jueces para acudir en vía de amparo a defender su independencia y autonomía, implicaría aceptar que estos pudieran reclamar cualquier acto que atente contra esta, como sería un intento de influir en una decisión por parte del Ejecutivo Federal a través de una llamada telefónica.

Esa falta de legitimación se pone más en relieve cuando la independencia y autonomía se afectan en su vertiente institucional; pues, la afectación no puede aducirse de forma individual sino al ente público en su conjunto.

Y, en ese punto, cobra relevancia otro de los principios bajo el cual se desenvuelve el juicio de amparo: el principio de relatividad de la sentencia; pues, si las sentencias se limitan a resolver el caso particular y, por regla general, no pueden tener efectos *erga omnes* —salvo los casos de declaratoria general de inconstitucionalidad—, surge la interrogante ¿cómo sería posible que la sentencia amparadora protegiera a la institución en su conjunto y no solo, en lo particular, a quienes hayan acudido al juicio de amparo?

³¹⁵ No se pierde de vista que, el artículo 7 de la Ley de Amparo prevé los supuestos en que un ente de poder público puede solicitar amparo, esto es: cuando se afecte su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares; sin embargo, esa hipótesis no se actualiza cuando se reclama un acto que vulnera la autonomía e independencia del Poder Judicial Federal.

Entonces, si lo que se pretende, a través de la acción de amparo, es proteger la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, en su conjunto, como una institución de poder público, es evidente que el juicio de amparo no tiene los alcances para emitir una decisión de carácter absoluto.

En resumen, actualmente no existe un mecanismo de control constitucional a través del cual el Poder Judicial de la Federación, como ente de poder público, pueda defender su autonomía e independencia. El propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 698/2000-PL³¹⁶, reconoció que no existía una vía para estudiar y resolver un conflicto que atente contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, esa sola circunstancia, constituía una vulneración al principio democrático de división de poderes.

Efectivamente, si el Poder Judicial de la Federación no cuenta con un mecanismo de control para que se garantice su independencia y autonomía, es evidente que, *de facto*, se sitúa en un plano de desigualdad frente a sus pares (ejecutivo y legislativo), lo cual únicamente debilita el mandato constitucional de división de poderes en perjuicio del gobernado.

³¹⁶ *Supra* Nota 236.

5. PROPUESTA DE REFORMA

A lo largo de este trabajo ha quedado de manifiesto —o por lo menos esa ha sido la intención de este autor— que, la distribución de competencias y atribuciones de los órganos del Estado no es el porqué del principio democrático de división de poderes, sino el cómo se materializa el fin último de éste.

De ahí que, es un error considerar que únicamente se trate de la segregación del poder, porque no es un tema de eficiencia o especialización del Estado en sus funciones; efectivamente, el quid de esta teoría es evitar la concentración de poder en perjuicio del ciudadano y sus libertades —en un sentido amplio—.

Desde la concepción de esta teoría liberal se ha tratado de darle efectividad, con la única intención de garantizar el bienestar de la sociedad que está sujeta a la potestad Estatal; sin embargo, como lo señala el Dr. Héctor Fix-Zamudio la complejidad de lograr un verdadero equilibrio de los poderes ha impedido que algún país logre su cumplimiento estricto³¹⁷.

Efectivamente, a pesar de esas intenciones liberales, siempre ha existido una hegemonía por parte de alguno de los poderes —ya sea el ejecutivo o legislativo—; y, al final, ese desequilibrio de poder termina por corromper al Estado, dando pauta a los regímenes absolutistas y autoritarios —a las dictaduras—.

A lo largo de la historia, ha quedado patente la necesidad de mantener un equilibrio real de los poderes del Estado. El antecedente, previo a la Constitución de 1917, fue el régimen del porfiriato, la subordinación del Congreso de la Unión y del Poder Judicial Federal al Presidente de la República hacía imposible un verdadero estado democrático de derecho.

Por esa razón, el constituyente de 1917 estableció una serie de garantías (primarias y secundarias) para asegurar los derechos y libertades del gobernado. Entre las garantías primarias se ubica el establecimiento de una estructura de poder

³¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Supra* nota 43, p. 407.

tripartita (ejecutivo, legislativo y judicial), las funciones de cada uno de estos poderes quedaron delimitada en la parte orgánica de la Constitución Federal.

Sin embargo, esa estructura se ha ido arrastrando desde los primeros textos constitucionales en México y no ha sido suficiente. Es indispensable que existan “*garantías de cumplimiento*” y mecanismos para evitar que los propios contrapesos de la constitución se corrompan —como sucedió durante el régimen porfirista—.

Evidentemente, la concepción primigenia de estas ideas era abstracta; sin embargo, desde ese entonces, han pasado 107 años de evolución constitucional. Durante ese tiempo nos sumergimos en un régimen partidista y fueron los cambios estructurales en nuestra constitución e instituciones la que nos permitió salir adelante. Aunque esa evolución democrática no es parte de este trabajo, es relevante hacer énfasis en el perfeccionamiento constitucional que se ha desarrollado durante ese tiempo con la finalidad de evitar caer en un proceso “*deconstituyente*” que, de nueva cuenta, de pauta a un régimen autoritario y absolutista.

Esas adecuaciones constitucionales responden a la realidad y necesidades del momento en que tuvieron lugar. Por eso, después de 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue necesario un cambio radical, un cambio que permitiera al sistema jurídico constitucional operar en armonía.

Para efectos de este trabajo, únicamente se analizaron las reformas más relevantes al artículo 105 de la Constitución Federal; sin embargo, de estas se desprende un factor común: la intención del constituyente de perfeccionar un medio procesal de control constitucional capaz de hacer efectivo el mandato constitucional de división de poderes.

El propósito de las controversias constitucionales es propio de un estado de derecho democrático; pues, tal y como lo señaló el jurista italiano, Norberto Bobbio, los mecanismos constitucionales se caracterizan por ser garantías de libertad, a través de las cuales se protege al individuo de los abusos del poder³¹⁸.

Y, en ese sentido, si la finalidad de la controversia constitucional consiste en mantener incólume el principio democrático de división de poderes, para evitar

³¹⁸ Bobbio, Norberto. (2018). *Liberalismo y democracia*. (José F. Fernández Santillán, trad.) México: Fondo de Cultura Económica, p. 21. (Original en italiano 1985).

la concentración del poder en un solo ente, resulta patente que cualquiera de los poderes constituidos debería de tener legitimación activa para acudir a ese medio procesal de control constitucional.

Por consiguiente, el hecho de que el Poder Judicial de la Federación haya sido excluido implica no solo una jerarquización de los poderes constituidos, sino un desequilibrio del poder, en perjuicio del ser humano. No es de dable lógica que se pretenda que “*el poder detenga al poder*” cuando estos no se encuentran en pie de igualdad para hacer valer sus facultades y atribuciones que la propia ley fundamental les otorga —establecidas para evitar la concentración del poder—.

Atendiendo a la teoría de un legislador racional³¹⁹, es inconcebible que el sistema jurídico constitucional conciba un medio procesal de control constitucional con el único objeto de garantizar el principio de división de poderes y, a su vez, excluya a uno de los poderes constituidos, el Poder Judicial de la Federación; pues. Deja de ser pragmático.

Al respecto, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que sería contrario a la propia independencia de los poderes que se limitara a los miembros del poder judicial a pronunciarse frente a los abusos de otros poderes públicos³²⁰.

Entonces, a criterio de este autor, para que exista un verdadero contrapeso de los poderes constituidos, debe reconocerse la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación para ejercer la acción constitucional prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues, de lo contrario, las intromisiones que pudiera suscitarse por parte del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión a la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación harían ilusorio el principio de división de poderes.

³¹⁹ De acuerdo con Manuel Atienza la racionalidad pragmática del legislador evita crear leyes que no podrán ser cumplidas o bien que no produzcan los efectos para los cuales fueron concebidas. [Vid. Atienza Rodríguez, Manuel. (1989). *Contribución para una teoría de la legislación*. España: Universidad de Alicante. Doxa, (6), 385-403. <http://hdl.handle.net/10045/10854>].

³²⁰ Caso López Lone y otros vs. Honduras (2015). Corte IDH. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de octubre de 2015. Serie C. Núm. 302, párr. 169-174. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf

Indudablemente, esta postura trae aparejada una serie de cuestionamientos:

- ¿En quién recaería la representación del Poder Judicial de la Federación?
- ¿Cuáles serían los sujetos pasivos de este tipo de controversias?
- ¿Adquiriría la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calidad de juez y parte en la controversia?

En relación con la primera interrogante, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que quién ejercite la acción constitucional debe estar facultado, conforme a las leyes orgánicas respectivas, para representar al ente público.

Sin embargo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no se establece de manera expresa una figura en la que recaiga la representación del Poder Judicial de la Federación. Aunque en el artículo 14, de la citada legislación, se delega la representación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la figura presidencial de ésta, no puede considerarse una representación del Poder Judicial Federal en su conjunto, sino exclusivamente del Tribunal Constitucional.

En contraste, el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone:

“Artículo 73. [...]

“El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia, imparcialidad y la legitimidad de las y los miembros de este último.”

Entonces, en un primer momento, sería posible afirmar que, en términos del artículo 90, fracción I, de la referida ley orgánica, la representación del Poder Judicial de la Federación pudiera recaer en el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

No obstante, asumir esa postura sería desconocer tres cuestiones fundamentales.

Primero, la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal recaen en la misma persona, lo cual pudiera incidir de manera negativa al momento de defender la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación frente al Tribunal Constitucional.

Es más, derivado de la visita a México de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, llevada a cabo del 1 al 15 de octubre de 2010, se recomendó al Estado mexicano que la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal recayera en persona distinta al Ministro o Ministra Presidente³²¹.

El segundo punto gira en torno a la integración del Consejo de la Judicatura Federal; pues, de conformidad con el artículo 100, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los siete consejeros que lo integran, únicamente tres provienen de carrera judicial y, los restantes son designados por órganos externos a la judicatura, dos por el Senado y uno por el Presidente de la República; de igual forma, la designación del Ministerio Presidente proviene del proceso de designación en el que intervienen tanto el ejecutivo como el legislativo.

Entonces, existe la posibilidad de que los integrantes de dicho Consejo pudieran responder a intereses de índole político y no al de los integrantes de la judicatura.

Por último, el tercer elemento, implica tener presente que, de conformidad con el artículo 94, párrafo primero, de la Constitución Federal, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en los Magistrados y Jueces que lo integran, así como en los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; entonces, son éstos, principalmente, los Magistrados y Jueces quienes tiene la legitimación para defender su independencia y autonomía —excluyo de manera intencional a los Ministros por su encargo constitucional de resolver el conflicto competencial—.

³²¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/17/30/Add.3. 17o periodo de sesiones.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g11/129/36/pdf/g1112936.pdf?token=DhasYzFum9P1smW8qA&fe=true>

En ese sentido, atendiendo la pluralidad de sujetos que conforman el Poder Judicial de la Federación, estimo necesario establecer un órgano que lo represente, a través del cual se pueda constatar la “*voluntad orgánica*” de la institución³²²; pues, no debe perderse de vista que, la intención de reconocer la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación es garantizar la protección de la autonomía e independencia desde su vertiente institucional, es decir, en su conjunto, como un ente de poder, no desde la perspectiva individual de cada juzgador.

Entonces, aunque esa postura descarta, inicialmente, la posibilidad de que cualquier Magistrado o Juez pueda accionar el juicio de control constitucional, evidentemente, las voces de estos no pueden quedar ahogadas en la voluntad de un órgano administrativo.

De ahí que, mi propuesta sería adecuar el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que se delegue la representación del Poder Judicial de la Federación al Consejo de la Judicatura Federal y, a su vez, adicionar un párrafo en el que se reconozca que la facultad para poder acudir a las controversias constitucionales pueda ejercerse de oficio o, en su defecto, a petición del 33% de los Magistrados y Jueces que integran el Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, se aseguraría la representación de la institución ante cualquier acto que pudiera invadir alguna de las atribuciones o competencias del Poder Judicial de la Federación; pero, al mismo tiempo, se evitaría la generación de asuntos individuales cuyo impacto no es de trascendencia para efectos del juicio de control constitucional.

Ahora, en relación con los sujetos pasivos de la controversia, estaría delimitado al Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; pues, la intención de esta propuesta es que los tres poderes de la unión estén en equilibrio.

No obstante, esa legitimación es únicamente en una sola dirección, es decir, en este tipo de controversias, la legitimación activa estaría delimitada exclusivamente para el Poder Judicial de la Federación y la legitimación pasiva al Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, sin que exista la posibilidad de conflicto

³²² Cossío Díaz, José Ramón. *Supra nota* 162, pp. 209-2012.

en el que la judicatura tuviera la legitimación pasiva; pues, sus funciones están delimitadas al aspecto jurisdiccional, es decir, no existe una relación política frente de los otros entes de poder³²³, lo cual hace imposible que, con las resoluciones que se emita por alguno de los órganos del Poder Judicial de la Federación pudiera invadirse la esfera competencial de algún ente de poder.

Y, de ser el caso, esa resolución sería susceptible de recurrirse a través de los recursos que sean procedentes en el procedimiento de origen.

Finalmente, para contestar la interrogante relativa a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierta en juez y parte en este tipo de controversias, es necesario destacar que la propuesta plantea el reconocimiento de la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación, a través de sus Magistrados y Jueces —por conducto del Consejo de la Judicatura Federal—.

Intencionalmente, se excluyó la posibilidad de que la controversia constitucional fuera ejercitada por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las siguientes consideraciones:

De inicio, es cierto, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten; sin embargo, no debe perderse de vista que, cuando el constituyente le otorgó esas facultades tuvo la intención de forjar un verdadero Tribunal Constitucional —tal como analizamos en el capítulo 3.1.3 de este trabajo—.

Entonces, cuando el artículo 105, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: *“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá...”*, en realidad, lleva implícita³²⁴ la jerarquía de un Tribunal Constitucional.

³²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Supra* nota 30, p. 824.

³²⁴ De acuerdo con el otrora Presidente de la Corte Suprema de Israel, Aharon Barak: *“Lo que está implícito en el texto constitucional es una parte de la constitución tanto como lo es aquel texto explícito en ella. El componente implícito se encuentra escrito en la constitución, aunque ha sido escrito con tinta invisible. No está escrito “en” las líneas del texto constitucional sino que se encuentra “entre” las líneas de dicho texto.”*. [Vid. Barak, Aharon. (2017). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. (Gonzalo Villa Rosas, trad.). Perú: Palestra Editores. (Original en inglés 1992).].

Y, si esto es así, en el instante en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de una controversia constitucional e, incluso, de una acción de inconstitucionalidad, ésta se desvincula del Poder Judicial de la Federación —en su carácter de poder constituido secundario— y se eleva a un sitial jerárquicamente superior —como un poder constituido primario—; pues, formal y materialmente adopta sus funciones como Tribunal Constitucional.

Entonces, bajo esa percepción, considero que no puede verse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como juez y parte en la controversia constitucional; pues, se insiste, al asumir sus funciones de Tribunal Constitucional se desprende del Poder Judicial de la Federación; y, por ello, la propuesta únicamente reconoce la legitimación en los Magistrados y Jueces en quienes se deposita el ejercicio de ese poder constituido secundario.

Esa premisa, relativa a las facultades que asume la Suprema Corte de Justicia de la Nación al erigirse como Tribunal Constitucional, guarda relación con los diversos sistemas jurídicos extranjeros³²⁵; en este caso, el derecho comparado debe verse como un instrumento fundamental para cumplir con el papel de juez constitucional, pues actúa como un amigo con experiencia³²⁶.

El propio Ministro en retiro, Dr. José Ramón Cossío Díaz, ha realizado un estudio comparativo de estos sistemas y ha dado cuenta de estas similitudes.

Por un lado, en el sistema jurídico italiano advirtió que la Corte Constitucional de dicho país es competente para resolver cualquier controversia que se suscita entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel federal, siempre que sus atribuciones conferidas por la propia ley fundamental se vean menoscabas por una norma general o individual³²⁷.

³²⁵ “*Pretender limitar la ciencia jurídica a fronteras nacionales y querer exponerla o perfeccionarla sin tomar en cuenta, tanto la teoría como las prácticas extranjeras, es limitar la potencialidad del jurista, puesto que el derecho nacional, y más hoy en día, está influenciado tanto por fenómenos y circunstancias internas, como externas.*” [Morineau, Martha (2006). *Evolución de la familia jurídica romano-canónica: el derecho comparado*. En González Martín, Nuria (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau*. (Tomo I. Derecho romano. Historia del derecho). México: Universidad Autónoma de México, p.22].

³²⁶ Vigo, Rodolfo. (2017). *La interpretación (argumentación) jurídica en el estado de derecho constitucional*. México: Tirant lo Blanch, p. 198.

³²⁷ Cossío Díaz, José Ramón. *Supra* nota 227, p. 551.

De igual forma, el Dr. Cossío destaca que, el artículo 161 de la Constitución Española faculta al Tribunal Constitucional para resolver las controversias constitucionales que se susciten; además, esa facultad se ve complementada con el artículo 59, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional donde se establecen los conflictos que pueden suscitarse; y, dentro de estos supuestos se prevén conflictos competenciales entre el Poder Judicial y cualquiera de los órganos constitucionales³²⁸.

Así, al igual que en el derecho extranjero, las funciones de Tribunal Constitucional, conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la erigen como un poder constituido primario capaz de conocer de las controversias planteadas por el propio Poder Judicial de la Federación. Todas las reformas del artículo 105 constitucional convergen en un factor común: dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del auténtico carácter de tribunal constitucional.

Por ende, la necesidad de ampliar sus facultades para dirimir las controversias entre los poderes políticos como garante del federalismo y la división de poderes, implica que es el único órgano jurisdiccional capaz de conocer y resolver la controversia que se susciten entre los entes de poder público y el Poder Judicial de la Federación.

Además, no debe perderse de vista que, actualmente, ha realizado esa función de manera indirecta, a través de las acciones de inconstitucionalidad, y, en algunos casos, de manera rudimentaria, a través de la interpretación que se realizó la facultad conferida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo anterior, se propone reformar el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en	Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en

³²⁸ *Ibidem*.

<p>los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) La Federación y una entidad federativa;</p> <p>b) La Federación y un municipio;</p> <p>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;</p> <p>d) Una entidad federativa y otra;</p> <p>e) Se deroga.</p> <p>f) Se deroga.</p> <p>g) Dos municipios de diversos Estados;</p> <p>h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus Municipios;</p> <p>j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;</p> <p>k) Dos órganos constitucionales autónomos de una</p>	<p>los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) La Federación y una entidad federativa;</p> <p>b) La Federación y un municipio;</p> <p>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;</p> <p>d) Una entidad federativa y otra;</p> <p>e) Se deroga.</p> <p>f) Se deroga.</p> <p>g) Dos municipios de diversos Estados;</p> <p>h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus Municipios;</p> <p>j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;</p> <p>k) Dos órganos constitucionales autónomos de una</p>
--	--

<p>entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y</p> <p>l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.</p> <p>[....]</p>	<p>entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y</p> <p>l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.</p> <p><u>m) El Poder Judicial de la Federación y el Poder Ejecutivo; aquel y el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente.</u></p> <p>[....]</p>
---	--

De igual forma, esta propuesta trae aparejada la necesidad de adecuar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, específicamente, el artículo 73, para quedar de la siguiente forma:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 73. La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder</p>	<p>Artículo 73. La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.</p> <p>El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder</p>

<p>Judicial de la Federación y por la independencia, imparcialidad y la legitimidad de las y los miembros de este último.</p>	<p>Judicial de la Federación y por la independencia, imparcialidad y la legitimidad de las y los miembros de este último.</p> <p><u>Ante un posible conflicto relacionado con las atribuciones y competencias del Poder Judicial de la Federación, con un alguno de los órganos de poder público que prevé el artículo 105, fracción I, inciso m), de la Constitución Federal, el Consejo de la Judicatura Federal asumirá la representación del Poder Judicial de la Federación de oficio, o a petición de al menos el 33% de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito de la República Mexicana.</u></p>
---	--

CONCLUSIONES

En este trabajo se realizó un análisis teleológico del principio de división de poderes, el objeto de éste era advertir la intensión intrínseca de la segregación del poder; y, así, poder analizar los mecanismos que el constituyente ha diseñado para hacer efectivo lo mandatado por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez advertido que la controversia constitucional se erige como una garantía secundaria del principio de división de poderes, se puso en relieve la falta de legitimación activa del Poder Judicial de la Federación y, por ello, se analizaron los diversos conflictos competenciales que se han suscitado con el referido poder constituido, así como las formas en que estos se han solucionado.

Este estudio me permitió detectar que, actualmente, no existe un medio procesal de control constitucional que permita al Poder Judicial de la Federación defender su autonomía e independencia; por ello, se propone reconocer la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación para acudir en vía de controversias constitucionales y, de esta manera, ubicarse en un plano de igualdad con el resto de los poderes constituidos.

Durante el desarrollo este trabajo llegué a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La observación empírica de las distintas formas de gobierno permitió a Aristóteles, Locke y Montesquieu identificar un elemento que surge sin importar las características de la sociedad e incluso el momento histórico de estas, un factor común: el poder sin límites corrompe al Estado en perjuicio de la sociedad que gobierna; de ahí que, la teoría democrática de división de poderes nace como una garantía de libertad que, precisamente, busca evitar la concentración del poder en un solo ente del Estado y, así, asegurar las libertades del ser humano.

SEGUNDA.- A partir del análisis de Montesquieu, sobre la necesidad de distribuir los poderes del Estado y, sobre todo, las consecuencias de que alguno de estos poderes se concentre en otro o, peor aún, que todos se concentren en uno solo, es posible concluir que, no importa el grado de desequilibrio de los poderes del Estado, por más mínimo que este sea, quien reciente sus consecuencias es el

ser humano; entonces, el grado de libertad del ser humano dentro de una sociedad es proporcional a la efectividad en que se logra que los entes de poder se mantengan al margen de su esfera competencial.

TERCERA.- A pesar de que México ha adoptado, desde los primeros textos constitucionales, una estructura de gobierno alineada con el principio de división de poderes, la falta de garantías que hagan efectivo ese mandato ha originado un desequilibrio de poder y, a la postre, a una corrupción del gobierno, llevando a México a sus periodos dictatoriales y autoritarios. Tal como lo previó Montesquieu, esos desequilibrios del poder han tenido un impacto negativo en los derechos y libertades del individuo.

CUARTA.- A la fecha, no existe ningún modelo de gobierno que haya logrado garantizar un adecuado equilibrio entre los poderes; sin embargo, en México, después de sumergirse en periodos dictatoriales y autoritarios ha tratado de reinventarse, estableciendo mecanismos que permitan a la propia norma fundamental autorregularse y protegerse.

QUINTA.- El constituyente diseñó la controversia constitucional como un mecanismo de control cuya única finalidad es garantizar el cumplimiento al artículo 49 de la Constitución Federal; sin embargo, es incapaz de producir los resultados para los cuales fue concebido si no se reconoce la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación.

SEXTA.- La evolución constitucional de las controversias constitucionales trae aparejada facultades exclusivas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, *de facto*, la distinguen del Poder Judicial de la Federación y, en su lugar, la sitúan como un poder constituido primario, capaz de interpretar la constitución y, así, incidir en la distribución de poder dentro del sistema político, principalmente, en el federalismo y la división de poderes; entonces, al ejercer estas funciones asume el carácter de Tribunal Constitucional que se encuentra implícito en la norma fundamental.

SÉPTIMA.- A raíz de la alternancia en el poder, han surgido cada vez más conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y los distintos poderes constituidos (ejecutivo y legislativo), situación que ha puesto en evidencia su

vulnerabilidad; sobre todo, porque, actualmente, no existe un medio procesal de control constitucional que le permita defender su autonomía e independencia.

OCTAVA.- No basta con que algunos de estos conflictos ya se hayan resuelto, el hecho de que no exista un medio de control previsto para solucionar este tipo de controversias ubica al Poder Judicial Federal en un plano de desigualdad material frente al resto de los poderes constituidos; y, por ende, ese desequilibrio produce, por sí mismo, una vulneración al principio de división de poderes.

NOVENA.- El reconocimiento de la legitimación activa del Poder Judicial de la Federación, para acudir en vía de controversias constitucionales, propiciará un “*equilibrio dinámico*” entre los poderes constituidos, es decir, que en la misma medida en que el sistema de poder se vea alterado este pueda, por sí mismo, revertir las interferencias entre los poderes, regresando de nueva cuenta a un punto de equilibrio.

DÉCIMA.- No existe un impedimento para que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva este tipo de conflictos, porque al ejercer sus funciones como Tribunal Constitucional se desprende de la labor jurisdiccional que es propia del Poder Judicial de la Federación y asume un rol “*político*”; pues, las implicaciones de la interpretación constitucional que realiza trasciende más allá de las cuestiones de legalidad, sino que inciden en la distribución de poder dentro del sistema político.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ANDREWS, Catherine. (2017). *De Cádiz a Querétaro. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

ARISTÓTELES. (2019). *Política*. (Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, trad.) España: Alianza Editorial, p. 59. (Original en griego antiguo, siglo IV A.C.).

BARAK, Aharon. (2017). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. (Gonzalo Villa Rosas, trad.). Perú: Palestra Editores. (Original en inglés 1992).

BOBBIO, Norberto. (2006). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*. (José F. Fernández Santillán, trad.) México: Fondo de Cultura Económica. (Original en italiano, 1976).

BOBBIO, Norberto. (2018). *Liberalismo y democracia*. (José F. Fernández Santillán, trad.) México: Fondo de Cultura Económica. (Original en italiano 1985).

BONIFAZ ALFONZO, Leticia. (2017). *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. (1999). *El Juicio de Amparo* (36a edición). México: Editorial Porrúa.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. (2018). *Derecho constitucional mexicano* (20a edición). México: Editorial Porrúa.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Universidad Autónoma de México.

CAPELLA HERNÁNDEZ, Juan Ramón. (2008). *Elementos de análisis jurídico*. (5a edición). España: Editorial Trotta.

CARPIZO, Jorge. (1996). *Estudios constitucionales*. Porrúa: México.

- CARPIZO, Jorge. (2010) El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional. En Bogdandy, Armin von, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?* (Tomo I, pp. 387-443). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón. (2002). Artículo 105 constitucional. En Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional*. (3a edición, tomo I, pp. 543-569). México: Porrúa.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón. (2008). *La controversia constitucional*. México: Editorial Porrúa.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. (2013). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. (3a edición). México: Fondo de Cultura Económica: México.
- FERRAJOLI, Luigi. (2018). *Constitucionalismo más allá del Estado*. (Perfecto Andrés Ibáñez, trad.). España: Editorial Trotta. (Original en italiano 2017)
- FERRAJOLI, Luigi. (2010). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. (Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, trads.). España: Editorial Trotta. (Original en italiano 1999)
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola y FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A. (Coords.). (2014). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. (Tomo II). México: Consejo de la Judicatura Federal.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. (2017). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. (9a edición). México: Editorial Porrúa.
- FIORAVANTI, Maruzio. (2016). *Apuntes de historia de las constituciones. Los derechos fundamentales*. (Manuel Martínez Neira, trad.). España: Editorial Trotta. (Original en italiano 2016)

- GAMAS TORRUCO, José. (2017). La Constitución de 1857 y el orden jurídico en 1917. En Galeana, Patricia (Coord.), México en 1917. Entorno económico, político, jurídico y cultural. (pp. 155-247). México: Secretaria de Cultura.
- HOBBS, Thomas. (2018). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (Manuel Sánchez Sarto, trad.). México: Fondo de Cultura Económica. (Original en inglés 1651).
- KELSEN, Hans. (2016). La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional). (Rolando Tamayo Salmorán, trad.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LEVY, Jacob T. (2009). Montesquieu's Constitutional Legacies. En Kigston, Rebecca E. (Ed.), *Montesquieu and His Legacy*. (pp. 115-137). Estados Unidos: State University of New York Press.
- LOCKE, John. (2014). *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (Carlos Mellizo, trad.). (3a edición). España: Alianza Editorial. (Original en inglés 1690)
- MARX, Karl. (2014). *La España revolucionaria*. (2a edición). España: Alianza Editorial.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis. (2015). *Del Espíritu de las Leyes* (Mercedes Blázquez y Pedro Vega, trad.). (3a edición). España: Alianza Editorial. (Original en francés 1748)
- MORINEAU, Martha (2006). Evolución de la familia jurídica romano-canónica: el derecho comparado. En González Martín, Nuria (Coord.), Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau. (Tomo I. Derecho romano. Historia del derecho). México: Universidad Autónoma de México.
- NINO SANTIAGO, Carlos. (1984). *Consideraciones sobre la dogmática jurídica: (con referencia particular a la dogmática penal)*. México: Universidad Autónoma de México.

- PEDRO SAGÜÉS, Néstor. (2016). *La constitución bajo tensión*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro: México.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. (2013). *Historia mínima de las constituciones en México*. México: El Colegio de México.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. (2007). *La vida constitucional de México*. (Volumen I. Constituciones impuestas. Tomos I y II). México: Fondo de Cultura Económica.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. (2009). *La vista constitucional en México*. (Volumen II. Textos preconstitucionales. Tomos III y IV). México: Fondo de Cultura Económica.
- SIERRA MÉNDEZ, Justo. (1878). Reservas. La libertad. En Hale, Charles (Comp.), *Justo Sierra: un liberal del porfiriato*. México: Fondo de Cultura Económica: México.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano. (2017). *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. (4a edición). México: Editorial Porrúa.
- SOBERANES DÍEZ, José María. (2020). *Las reformas a la Constitución de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- SOBERANES DÍEZ, José María. (2018). *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*. México: Editorial Porrúa.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. (2003). Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814. Análisis Jurídico. En Galeana, Patricia (Comp.), *México y sus constituciones*. (pp. 57-63). Fondo de Cultura Económica.
- SULLIVAN, Vickie B. (2017). *Montesquieu and the Despotism Ideas of Europe. An Interpretation of "The Spirit of the Laws"*. Estados Unidos: University of Chicago Press.

- TALAMANTES, Melchor. (1808). Representación Nacional de la Colonias. Discurso Filosófico. En García, Genaro (1985), *Documentos Históricos*. (Tomo VII). México: Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. (2008). *Introducción analítica al estudio del derecho*. México: Themis.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. (34a edición). México: Porrúa.
- TORRENTE, Mariano. (2015). Historia de la Independencia de México. España: Editorial MAXTOR. (Original 1918)
- VIGO, Rodolfo. (2017). *La interpretación (argumentación) jurídica en el estado de derecho constitucional*. México: Tirant lo Blanch.

LIBROS ELECTRÓNICOS

- AGUILAR MORALES, Luis María (Coord.). (2016). *Semblanzas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-2016): breve recorrido de su vida y obra, a través de las épocas del Semanario Judicial de la Federación*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000292956/000292956.pdf>
- ALGORRI FRANCO, Luis Javier. (2001). La división y legitimidad del poder público. En Valadés, Diego y Gutiérrez, Rivas (Coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*. (Tomo II, pp. 55-83). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/4.pdf>
- BULNES, Francisco (1905). Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma.
https://recintojuarez.gob.mx/work/models/Recinto_Juarez/assets/img/5/pdfs/Juarez_y_Las_Revoluciones_De_Ayutlay_De_Reforma.pdf

GAMAS TORRUCO, José. (2013). La Constitución de Cádiz de 1812 en México. En Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José María (Coords.), *Memoria del seminario internacional: conmemoración del bicentenario de la constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. (pp. 253-268). México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/16.pdf>

GAMAS TORRUCO, José. (2015). *Breve historia de nuestras constituciones. El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana: Constitución de Apatzingán*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/Cons-Apatzingan-2015.pdf>

PORRÚA, Miguel Ángel (Dir.). (2013). El primer congreso constituyente de México; El congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán 1813-1814. Secretaría de Gobernación: México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108667/PRIMER_CONGRESO_CONSTITUYENTE_DE_M_XICO_Parte1.pdf

VARNAGY, Tomás. (2000). El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. En Boron, Atilio A. (Comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. (pp. 41-76). Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609020522/3cap2.pdf>

VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique. (2014). La división de poderes: teoría y realidad. En Vázquez Ramos, Homero (Coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo, reflexiones constitucionales*. (pp. 149-186). México: Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12530>

ARTÍCULOS EN REVISTAS ACADÉMICAS

ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel. (1989). *Contribución para una teoría de la legislación*. España: Universidad de Alicante. Doxa, (6), 385-403.
<http://hdl.handle.net/10045/10854>

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. (2012). *La división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812*. España: Revista de Derecho Político, (83).
<https://doi.org/10.5944/rdp.83.2012.9178>

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. (1996). *Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, que fue aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia*. México: Boletín Mexicano De Derecho Comparado, 1(85). 339-345.
<https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.1996.85.3416>

FARINA, Cynthia R. (1989). *How separation of powers protects individual liberties*. Rutgers Law Review, 41(3). Estados Unidos: Cornell Law Faculty Publications.
<https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/789>

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. (2008). *La Guerra de la Independencia española: planteamiento nacional y repercusión internacional*. España: Monte Buciero, (13), 2008 (Ejemplar dedicado a: La Guerra de la Independencia en Cantabria), 17-43.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2596534.pdf>

CAPPELLETTI, Mauro. (1986). *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legalidad de la justicia constitucional*. (Pablo de Luis Durán, trad.). España: Revista Española de Derecho Constitucional, 6(17), 9-46.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24796redc017009.pdf>

PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. (2014). *El congreso nacional de fray Melchor de Talamantes: Primer proyecto constitucional del México independiente*. Chile: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, (XXXVI), 273-290.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173832127009>

RADIN, Max. (1938). *The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies*. Estados Unidos: University of Pennsylvania. Law Review and American Law Register, 86(8), 842–866. https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8996&context=penn_law_review

ARTÍCULOS DE PRENSA EN LÍNEA

CAMHAJI, Elías (2023, agosto 23). La Suprema Corte autoriza que el INAI sesione con cuatro comisionados tras meses de parálisis. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-08-23/la-suprema-corte-autoriza-que-el-inai-sesione-con-cuatro-comisionados-tras-meses-de-paralisis.html>

CASTILLO JIMÉNEZ, Elia. (2023, octubre 30). Los trabajadores del Poder Judicial comienzan la batalla legal contra la extinción de 13 fideicomisos. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-10-30/los-trabajadores-del-poder-judicial-comienzan-la-batalla-legal-contra-extincion-de-13-fideicomisos.html>

Congreso mexicano rechaza reforma constitucional de energía. (2022, abril 17). Los Ángeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-04-17/congreso-mexicano-debate-cambios-constitucionales-en-energia>

COTA, Isabella. (2024, enero 31). La Suprema Corte entierra la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de López Obrador. *El País*. <https://elpais.com/mexico/economia/2024-01-31/la-suprema-corte-entierra-la-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-de-lopez-obrador.html>

CULLELL, Jon Martín. (2022, abril 18). El Congreso mexicano rechaza la reforma eléctrica de López Obrador. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2022-04-18/la-camara-de-diputados-rechaza-la-reforma-electrica-de-lopez-obrador.html>

Expertos advierten que ataques de AMLO al Poder Judicial ponen en riesgo su independencia. (2023, septiembre 28). La Política Online.

<https://www.lapoliticaonline.com/mexico/en-foco-mx/expertos-advierten-que-ataques-de-amlo-al-poder-judicial-ponen-en-riesgo-su-independencia/>

HIRIART, Pedro. (2023, agosto 15). Con ataques al PJJ, AMLO ignora valores y normas de Constitución. *El Financiero*.
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/08/15/con-ataques-al-pjf-amlo-ignora-valores-y-normas-de-constitucion/>

IFT interpone controversia constitucional contra AMLO por no proponer comisiones. (2022, agosto 22). Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/ift-interpone-controversia-constitucional-contra-amlo-por-no-proponer-comisionadas/>

International Bar Association advierte interferencia de AMLO en Poder Judicial. (2023, mayo 16). Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/international-bar-association-advierte-interferencia-de-amlo-en-poder-judicial/>

Jueces dicen que reducción de salarios es ataque del legislativo al Judicial. (2018, diciembre 10). Expansión. <https://expansion.mx/nacional/2018/12/10/jueces-dicen-que-reduccion-de-salarios-es-ataque-del-legislativo-al-judicial>

MARES, Marco Antonio. (2018, diciembre 3). AMLO: fin del modelo neoliberal. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/AMLO-fin-del-modelo-neoliberal-20181203-0016.html>

MARTÍNEZ, Berenice. (2019, junio 16). Juez poblano impugna Ley de Salarios, Corte la desecha. *El Sol de Puebla*.
<https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/juez-poblano-impugna-ley-de-salarios-corte-la-desecha-salarios-trabajadores-puebla-estado-remuneracion-3772134.html>

MARTÍNEZ, F. y HUERTA, E. (2024, febrero 3). AMLO va por candados para que nadie gane más que el Presidente en el Poder Judicial. *El Economista*.
<https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-plantea-que-nadie-podra->

ganar-mas-que-el-presidente-de-la-Republica-en-iniciativa-de-reforma-al-Poder-Judicial-20240203-0015.html

MARTÍNEZ, María del Pilar. (2023, octubre 16). Van a paro por recorte presupuestal trabajadores del Poder Judicial. *El Economista*.
<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Van-a-paro-por-recorte-presupuestal-trabajadores-del-Poder-Judicial-20231016-0073.html>

MOLINA, Héctor, TORRES, Rubén y RAMOS, Rolando. (2018, diciembre 11). Trabajadores del PJF, contra la ley de remuneraciones. *El Economista*.
<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Trabajadores-del-PJF-contra-la-ley-de-remuneraciones-20181211-0026.html>

MONROY, Jorge. (2018, agosto 8). AMLO promete respeto al judicial y Legislativo; no enviaré halcones amenazantes, aseguró. *El Economista*.
<https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-promete-respeto-al-judicial-y-Legislativo-no-enviare-halcones-amenazantes-aseguro-20180808-0046.html>

MURILLO, Eduardo. (2021, noviembre 3). SCJN decide que funcionarios del INE ganen más que el presidente. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/11/03/politica/scjn-decide-que-funcionarios-del-ine-ganen-mas-que-el-presidente/>

ORTEGA, Eduardo y BENÍTEZ, Diana. (2023, noviembre 10). Oposición presenta acción de inconstitucionalidad vs. desaparición de 13 fideicomisos del Poder Judicial. *El Financiero*.
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/11/10/oposicion-presenta-accion-de-inconstitucionalidad-vs-desaparicion-de-13-fideicomisos-del-poder-judicial/>

RAMOS, Rolando. (2023, abril 18). Inconstitucional, traslado de la GN al Ejército: SCJN. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/SCJN-declara-inconstitucional-que-la-Sedena-tome-el-control-de-la-Guardia-Nacional-20230418-0052.html>

RAMOS, Rolando y Monroy, Jorge. (2021, marzo 18). Plantea AMLO en reforma al PJJ reglas contra el nepotismo. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Plantea-AMLO-en-reforma-al-PJJ-reglas-contra-el-nepotismo-20210318-0006.html>

RAZIEL, Zedryk. (2023, octubre 12). La Corte advierte de que eliminar sus fideicomisos afectará a trabajadores del Poder Judicial jubilados y pensionados. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-10-12/la-corte-advierte-de-que-eliminar-sus-fideicomisos-afectara-a-trabajadores-del-poder-judicial-jubilados-y-pensionados.html>

RAZIEL, Zedryk. (2023, noviembre 27). Víctor Oléa, presidente de la Barra Mexicana de Abogados: “El Ejecutivo busca un control absoluto de la Suprema Corte”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-11-27/victor-olea-presidente-de-la-barra-mexicana-de-abogados-el-ejecutivo-busca-un-control-absoluto-de-la-suprema-corte.html>

ROJAS, Arturo. (2023, agosto 30). AMLO perfila recorte al presupuesto del Poder Judicial de la Federación. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-perfila-recorte-a-presupuesto-del-Poder-Judicial-de-la-Federacion-20230830-0052.html>

SAÚL VELA, David. (2021, julio 20). Estima SCJN subsanada opacidad para establecer salario del presidente. *EL Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/20/estima-scjn-subsanada-opacidad-para-para-establecer-salario-del-presidente/>

SALAZAR, Pedro. (2020, abril 22). ¿La desconstitucionalización de México?. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/la-desconstitucionalizacion-de-mexico/>

URRUTIA, Alfonso y OLIVARES, Emir. (2023, marzo 2). AMLO: se convirtió el Poder Judicial en protector de corruptos. *La Jornada*.

<https://www.jornada.com.mx/notas/2023/03/02/politica/amlo-se-convirtio-el-poder-judicial-en-protector-de-corruptos/>

VELA, David Saúl. (2021, diciembre 3). Ministro Franco concede que en Banxico ganen más que el presidente. *El Financiero*.
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/03/se-despide-ministro-franco-con-fallo-para-mantener-sueldazos/>

YÁÑEZ, Brenda (2023, agosto 14). Barra de Abogados pide a AMLO cesar ataques en contra del Poder judicial. *Expansión política*.
<https://politica.expansion.mx/mexico/2023/08/14/barra-mexicana-abogados-pide-amlo-frenar-ataques>

DOCUMENTOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia. Resolución de 14 de octubre de 2003.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2003/19/3_55409_0.doc

Acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas. Resolución de 16 de noviembre de 2021.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2021/19/3_284621_5569.docx

Artículo 11 fracción XVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2021. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas. (Ministra Yasmín Esquivel Mossa hizo suyo el asunto). Resolución de 8 de diciembre de 2021.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2021/120/2_284411_5896.docx

Comunicado de prensa 423/2023. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 21 de noviembre de 2023.
<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7613>

Controversia constitucional 1/1993. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Resolución de 30 de agosto de 1994.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1993/9/2_19930_0.pdf

Controversia constitucional 15/1998. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Humberto Román Palacios. Resolución de 11 de mayo de 2000. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/1998/9/3_21216_0.doc

Controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2007-XX. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Resolución de 23 de junio de 2009.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2007/27/2_91126_0.doc

Jurisprudencia: P./J. 71/2000 (9a.) (2000). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191381>

Jurisprudencia: P./J. 81/2003 (9a.) (2003). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/182741>

Precedente: Varios 698/2000-PL (9a.) (2000). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/182741>

Recurso de reclamación 10/2019-CA, derivado de la controversia constitucional 226/2018. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Resolución de 24 de abril de 2019.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2019/30/2_249350_4678.doc

Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 3/2007. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Sergio Armando Valls Hernández. Resolución de 21 de abril de 2008. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2007/27/3_96260_0.doc

Tesis: P. CLVII/2000 (9a.) (2000). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191090>

Tesis: P. CLXI/2000 (9a.) (2000). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191086>

Tesis: P. LXXIII/98 (9a.) (1998). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/195024>

Tesis: P. IV/2006 (9a.) (2006). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175983>

Tesis: P. XXIX/2010 (9a.) (2010). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165073>

Varios 670/2006-PL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Resolución de 22 de junio de 2009. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2006/8/3_82312_0.doc

DOCUMENTOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

Caso López Lone y otros vs. Honduras (2015). Corte IDH. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de octubre de 2015. Serie C. Núm. 302, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

A/HRC/17/30/Add.3. 17o periodo de sesiones.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g11/129/36/pdf/g1112936.pdf?token=DhasYzFum9P1smW8qA&fe=true>

Opinión consultiva OC-6/86. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Corte IDH. 9 de mayo de 1986. Serie A. Núm. 6. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

CONSTITUCIONES, LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Francesa. 3/09/1791. <https://aajc.com.ar/home/wp-content/uploads/2016/07/Constituci%C3%B3n-Francesa-de-1791.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5/02/1917.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 25/10/1967.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_067_25oct67_im_a.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 25/10/1993.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25oct93_im_a.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 31/12/1994.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_im_a.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 24/08/2009.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_189_24ago09.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 24/01/2024.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política de la Monarquía Española. 19/03/1812.
<https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/public/libelec/cons1812.htm>

Constitución Política de la Republica Mexicana. 05/02/1857.
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. 26/08/1789.
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 22/10/1814.
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

Ley de Concursos Mercantiles. 11/05/2022.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCM.pdf>

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. 19/05/2021.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_190521.pdf

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 12/04/2019.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfremsp_2018/LFRemSP_2018_abro.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 26/01/2024.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada). 20/05/2021.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopjf_1995.htm

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 7/06/2021.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRFlyII_Art105.pdf