

# Legitimación procesal activa del poder judicial en la interposición de medios de control constitucional

## Active Procedural Legitimation of the Judicial Power in the Interposition of Means of Constitutional Control

Alberto Herrera Pérez\*

*edfra semper iunctus*

### RESUMEN

Dentro de la estructura de los medios de control constitucional (controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad) establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el orden jurídico nacional, se prevé actualmente una legitimación procesal activa para que los poderes Legislativo y Ejecutivo, las entidades federativas, los municipios, las alcaldías y los órganos constitucionales autónomos puedan interponer dichos mecanismos. La procedencia de estos medios frente a normas generales, actos u omisiones de poderes u órganos del Estado que vulneren el principio de división de poderes (separación de funciones y ámbitos de competencia) es altamente relevante para mantener la integridad de dicho principio y garantizar la supremacía constitucional en un Estado de derecho. El texto fundamental vigente omite considerar al poder Judicial como sujeto procesalmente legitimado para hacer uso de estos mecanismos de defensa constitucional. Además, la normatividad internacional aporta pocas referencias significativas sobre una legitimación similar

para este poder en países que mantienen una división de poderes comparable a la de México. Bajo estas consideraciones, resulta impostergable conferir legitimación procesal activa al poder Judicial frente a actos que violen el principio de división de poderes y, por ende, comprometan su autonomía e independencia.

**Palabras clave:** controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, poder Judicial, legitimación procesal activa, tribunal constitucional.

### ABSTRACT

Within the structure of the means of constitutional control (constitutional controversy and unconstitutionality action) established by the Political Constitution of the United Mexican States and the national legal framework, active procedural legitimation is currently granted to the Legislative and Executive Powers, states, municipalities, mayors, and autonomous constitutional bodies. The applicability of these mechanisms against general norms, acts, or omissions by State

105

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Derecho Penal por la Universidad Panamericana. Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho por la Universidad Marista. Correo electrónico: [edfra5@hotmail.com](mailto:edfra5@hotmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2696-8023>

powers or bodies that infringe on the principle of division of powers (separation of functions and areas of competence) is crucial to preserving the integrity of this principle and upholding the supremacy of the Constitution in a rule of law. The current constitutional text fails to consider Judicial Power as a procedurally legitimate entity to utilize these mechanisms of constitutional defense. Furthermore, international regulations provide little significant guidance on such legitimization for the Judicial Power in countries with a

division of powers like Mexico's. Considering these considerations, it is imperative to grant active procedural legitimization to the Judicial Power to address actions that violate the principle of division of powers and, consequently, its autonomy and independence.

**Keywords:** constitutional controversy, unconstitutional action, Judicial Power, active procedural legitimization, constitutional court.

## INTRODUCCIÓN

**L**os medios de control constitucional son valiosos instrumentos procesales indispensables en un Estado de derecho, ya que permiten garantizar la regularidad del orden constitucional frente a los actos de los poderes constituidos y los órganos estatales.

En el Estado mexicano, la Constitución no otorga a estos poderes legitimación procesal activa<sup>1</sup> para interponer dichos mecanismos de tutela, ni siquiera en casos de normas generales, actos u omisiones que vulneren el principio de división de poderes y, en consecuencia, su autonomía e independencia.

Este es el caso del poder Judicial de la Federación (PJF), al cual la Ley Fundamental no le confiere esta legitimación en los procedimientos de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad. Como resultado, se generan situaciones de indefensión e incertidumbre que afectan el debido y adecuado ejercicio de su alta función.

Es incuestionable que cualquier afectación al ámbito competencial de un poder u órgano del Estado tiene repercusiones directas en el equilibrio de los principios de división de poderes y supremacía constitucional, lo que impacta el adecuado ejercicio de las facultades que la Constitución les asigna.

Bajo estas consideraciones, el presente ensayo se orienta a proponer la legitimación procesal activa del poder Judicial dentro de los medios de control constitucional, en casos de presuntas violaciones a su perímetro funcional derivadas de la transgresión del principio de división de poderes.

1 Por legitimación procesal activa o *ad procesum* debe entenderse la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición que inicie la tramitación de un juicio o instancia (Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 1939-1940).

En este contexto, la naturaleza de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN o “la Corte”), mediante las adecuaciones normativas constitucionales pertinentes, le permitiría conocer y substanciar estos medios de defensa cuando sean interpuestos por el poder Judicial de la Federación.

## El principio de división de poderes<sup>2</sup>

Montesquieu advierte que el ser humano tiende a abusar del poder que posee, ya sea por superioridad o por beneficio personal. Cuando esto sucede, se configura un régimen autocrático con tintes de absolutismo. En este sentido, los poderes del Estado no deben concentrarse en una sola persona o asamblea, pues ello implicaría el riesgo de otorgar una potestad ilimitada, sin ningún otro poder que pudiera contrarrestarla.

Este autor plantea la separación de tres funciones estatales —la legislativa, la ejecutiva y la judicial—, asignándolas a órganos distintos. Además, argumenta la importancia de separar las potestades legislativa y judicial, ya que, si el juez también tuviera la facultad de legislar, podría modificar la ley a su conveniencia. En cuanto a la separación entre los poderes Ejecutivo y Judicial, sostiene que, si ambos se concentraran en una sola instancia, se abriría la puerta a la opresión, pues el Ejecutivo, al actuar como juez, podría distorsionar la aplicación de la ley mediante juicios parciales y tendenciosos. Así, la separación de poderes es fundamental para garantizar la legalidad de las actuaciones de los órganos estatales.

Raymond Carré de Malberg sostiene:

107

El cuerpo legislativo es el único que puede decretar las reglas generales o, en todo caso, las reglas de derecho; la autoridad ejecutiva es la única que puede tomar medidas particulares de gobierno y de administración; y los

- 2 Probablemente, con mayor propiedad, deberíamos referirnos al principio de división de funciones, considerando que el poder es una potestad del Estado y no admite división. Lo que realmente se divide, separa o distribuye son las funciones propias de los órganos constituidos que lo integran:

### “PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.

El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, P./J. 9/2006, 2006).

jueces, finalmente, son los únicos que pueden aplicar las leyes a los casos que dependen de lo contencioso. (Carré, 1998, p. 766)

Es innegable que el principio de separación de poderes tiene como finalidad distribuir las funciones entre órganos distintos, en atención a su naturaleza intrínseca.

El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) establece que: “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Por su parte, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, también denominada Constitución, ley fundamental o ley fundacional) dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que ninguno de estos podrá reunirse en una sola persona o corporación.

La división funcional del poder permite equilibrar y establecer un sistema de control recíproco (pesos y contrapesos) respecto de las competencias y facultades expresamente conferidas a los poderes u órganos del Estado. De esta manera, cada uno ejerce sus atribuciones de forma autónoma e independientemente, evitando que alguno se sitúe por encima de los demás o que una misma corporación acumule facultades pertenecientes a distintos poderes. En todo momento, se busca que cada poder u órgano actúe con libertad, sujeto únicamente a las restricciones previstas en la Constitución y en la ley.

En otras palabras, este principio delimita la actuación de las autoridades, de modo que todo aquello para lo que no estén expresamente facultadas se considera prohibido. Así, solo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico contempla y, en particular, aquellos que la Constitución permite. Su objetivo último es evitar la consolidación de un poder absoluto, capaz de distorsionar el sistema de competencias o vulnerar los derechos humanos.

## Supremacía constitucional

La supremacía constitucional debe entenderse como un medio de control y defensa para garantizar la observancia de la Constitución, estableciendo que ningún integrante del orden jurídico puede situarse por encima de la ley fundamental<sup>3</sup>.

3 “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y

Felipe Tena Ramírez sostiene que:

La Supremacía de la Constitución responde no solo por ser la expresión de la soberanía, sino por estar encima de todas las leyes y de todas las autoridades; es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades [...] supremacía dice la calidad de suprema que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; que en primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución, es decir, está en la cúspide. (Tena, 1968, p. 273)

El artículo 133 de la CPEUM consagra el principio de supremacía constitucional al establecer:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión<sup>4</sup>. (CPEUM, 1917, art. 133)

## Medios de control constitucional

Los medios de control constitucional son mecanismos jurídicos, predominantemente de naturaleza procesal, orientados a la restauración del orden constitucional cuando este ha sido vulnerado o desconocido por los propios órganos de poder (Ferrer, 2004, p. 11). Hans Kelsen (1974, p. 482) señala que: “Las garantías para la protección de la Constitución constituyen los medios generales que la técnica jurídica moderna ha desarrollado en relación con la regularidad de los actos estatales que pueden ser preventivas o represivas, personales u objetivas”.

las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Ia./J. 80/2004, 2004).

4 Este numeral también comprende el principio de jerarquía normativa del Estado mexicano.

Dentro de la Constitución se establecen los siguientes mecanismos:

- Controversia constitucional (art. 105).
- Acción de inconstitucionalidad (art. 105).
- Juicio de amparo (art. 107).
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral (art. 99).
- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (art. 105, fracción V).
- Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102, apartado B).

Para fines de la presente investigación, se analizarán exclusivamente los dos primeros.

### Controversia constitucional

La controversia constitucional es un mecanismo de protección del ámbito de facultades y funciones de los poderes y órganos del Estado, así como un medio de defensa de la ley fundamental. Su finalidad es impugnar normas generales<sup>5</sup>, actos u omisiones que se consideren inconstitucionales por una posible invasión de esferas competenciales, con el propósito de preservar el principio de división de poderes y el sistema federal previstos en la CPEUM<sup>6</sup>. Asimismo, este mecanismo garantiza la supremacía de la ley fundamental<sup>7</sup> y el correcto ejercicio de la

5 Para efectos del control constitucional, se consideran normas generales las leyes y tratados internacionales según el criterio de la SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, P.J. 22/99, 1999).

6 “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; [...] sin embargo no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, P.J. 42/2015 (10a.), 2015).

7 La Constitución preserva su supremacía como un principio esencial del sistema jurídico-político mexicano, situándose por encima de todas las leyes y autoridades, cuyas actuaciones deben ajustarse estrictamente a sus disposiciones.

división de poderes<sup>8</sup>, evitando su concentración a través del sistema de pesos y contrapesos, de modo que cada poder opere dentro del marco de competencia asignado por la Constitución.

Juventino Castro sostiene que:

Las controversias constitucionales son procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia [...] que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos [...] alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado. (Castro, 2004, pp. 60-61)

Además, se puede afirmar que:

Por virtud de la controversia la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los órganos de autoridad de los previstos por ella rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros. (Arteaga, 1996, p. 3)

Por otro lado:

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...] donde se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación por no ajustarse a lo constitucionalmente ordenado. (Sánchez, 2006, p. 1136)

Por su parte, José Ramón Cossío y Luis Pérez aclaran que: “En el caso de las controversias se reducen a conflictos entre órdenes u órganos, lo que está a discusión es si un órgano o entidad afecta a otro órgano, poder o entidad” (Cossío y Pérez, 2003, p. 69).

Conviene precisar que la procedencia procesal de una controversia constitucional requiere demostrar un interés jurídico y la existencia concreta de un acto de afectación (agravio) a un poder u órgano del Estado. El conocimiento y sustanciación de este medio de control constitucional corresponden, de manera exclusiva, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CPEUM, 1917, art. 105)<sup>9</sup>.

8 Hans Kelsen señala: “El verdadero significado histórico del principio llamado separación de poderes, radica precisamente en que tal principio va contra la concentración de poderes, más que contra la separación de los mismos” (Mena, 2003, p. 21).

9 Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control destinado a tutelar el principio de supremacía constitucional y garantizar la regularidad constitucional de las normas generales, permitiendo el cuestionamiento de su probable inconstitucionalidad. María Amparo Hernández y Juan José Olvera sostienen que: “El objeto de la acción es claro: declarar la inconstitucionalidad de nuevas normas, declaratoria que, en su caso, lleva a la invalidación de esta” (Hernández y Olvera, 2006, p. 1021). Asimismo, la SCJN ha señalado: “La doctrina ha estimado que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, Expediente 7/2000, 2000).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la define como un:

[...] mecanismo de control que sirve para expulsar del orden jurídico las normas generales que sean contrarias a la Constitución, o a los Tratados Internacionales de los cuales nuestro país es Parte. Su objeto primordial es el control abstracto y su efecto es la consiguiente anulación de las normas cuestionadas. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, s. f.)

A diferencia de otros procedimientos jurisdiccionales, en esta acción no es necesario demostrar un interés jurídico específico ni la existencia de un agravio, lesión jurídica o la aplicación concreta de una norma general. Por ello, se le considera un medio de *control abstracto* de la constitucionalidad<sup>10</sup>. El conocimiento y la sustanciación de esta acción corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CPEUM, 1917, art. 105)<sup>11</sup>.

## Sujetos legitimados

En el caso de la controversia constitucional, los sujetos con legitimación procesal activa para interponerla están establecidos de manera *numerus clausus* en el artículo 105 constitucional (fracción I). Estos son:

- 10 La acción de inconstitucionalidad, en su forma abstracta permite analizar comparativamente las normas de carácter general frente a la Constitución, incluso cuando estas aún no han entrado en vigor. Como consecuencia, esta acción, cuyo fundamento esencial radica en la supremacía constitucional, garantiza la primacía de la Constitución sobre el orden jurídico nacional.
- 11 Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Federación.
- Las entidades federativas (sus poderes y órganos de poder).
- Los municipios.
- El Poder Ejecutivo Federal.
- El Congreso de la Unión (cualquiera de sus cámaras<sup>12</sup>).
- Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Los órganos constitucionales autónomos, federales o locales.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad (CPEUM, 1917, art. 105, fracción II), los sujetos legitimados son:

- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- El Senado de la República.
- El Ejecutivo Federal.
- Las legislaturas de las entidades federativas.
- Los partidos políticos con registro.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El organismo garante que establece el artículo 6 de la Constitución (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]).
- El Fiscal General de la República.

De la simple lectura del artículo 105, se advierte con claridad la omisión de otorgar legitimación procesal activa al poder Judicial de la Federación para interponer estos medios de control constitucional.

Esta omisión coloca a dicho poder en un evidente estado de indefensión, al carecer del instrumento legal idóneo para impugnar normas generales, actos u omisiones

12 En su caso, la Comisión Permanente.

de otros poderes u órganos del Estado que invadan su esfera de competencia y, por ende, vulneren el principio de división de poderes<sup>13</sup>.

No existe, en principio, una causa eficiente o razonable para excluir a un ente del Estado de la protección procesal constitucional. Podría argumentarse, erróneamente, que al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano jurisdiccional encargado de conocer estos asuntos no existiría un equilibrio procesal, al actuar como *juez y parte* dentro del procedimiento de justicia constitucional. Sin embargo, este argumento no resulta válido ni racional. En efecto, la SCJN, en su doble carácter de órgano jurisdiccional terminal y representante del poder Judicial de la Federación, se reviste de la calidad de tribunal constitucional, con todas las atribuciones y prerrogativas inherentes a esta función: autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad y sometimiento irrestricto al imperio de la ley. Bajo estas premisas, resulta viable que este alto cuerpo colegiado conozca y sustancie los medios de control constitucional interpuestos por el propio poder Judicial de la Federación, siempre que se trate de presuntas violaciones a su perímetro de competencia. Para ello, sería necesaria la realización de adecuaciones normativas a la ley fundamental.

## Tribunal constitucional

La jurisdicción constitucional está integrada por el conjunto de garantías que la propia Constitución establece para restablecer el orden fundamental cuando este ha sido infringido o vulnerado por los órganos de poder (Fix-Zamudio, 1967, p. 179).

En principio, el tribunal constitucional, sin importar la denominación que reciba, es el órgano encargado de conocer y decidir en última instancia sobre los conflictos de interpretación de la ley fundamental. Esto se lleva a cabo a través de las garantías constitucional-procesales (juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, etc.). Este tribunal goza de jerarquía superior respecto a los órganos constituidos secundarios y debe contar con plena independencia para garantizar la defensa efectiva de la Constitución (Carpizo, 2009, p. 737). Duverger advierte que una de las principales finalidades del órgano de control constitucional es mantener el reparto de competencias (Duverger, 1968, p. 242). En este sentido, el tribunal constitucional existe, fundamentalmente, para impedir la inconstitucionalidad (Pérez, 2007, p. 637).

Favoreu define al tribunal constitucional como: “Una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional,

13 Esto afectará su autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones.

situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de este como de los poderes públicos" (Favoreu, 1994, p. 13).

Fix-Zamudio considera que este es el órgano jurisdiccional más adecuado para garantizar la justicia constitucional, dada la superioridad que representa frente a los órganos de carácter político (Fix-Zamudio, 1960, p. 154).

Por su parte, Ignacio Burgoa sostiene que la evolución jurídica de un país depende primordialmente de la labor de los tribunales, cuya tarea reiterada de aplicar la ley contribuye a complementar, definir y perfeccionar la legislación. En este sentido, el juez es quien otorga sentido a la norma jurídica (Burgoa, 1965, p. 37).

Felipe Tena Ramírez señala que la determinación de la constitucionalidad de las normas requiere conocimientos especializados en materia legal, así como imparcialidad e independencia de criterio. Afirma, además, que estos atributos se encuentran de manera preferente en los jueces, pues son profesionales del derecho. Por ello, sostiene que confiar al órgano jurisdiccional la defensa de la Constitución es una consecuencia natural de su función (Tena, 1968, pp. 471-472).

Kelsen también considera que los tribunales son los órganos más adecuados para el control de la constitucionalidad. En este sentido, señala:

La cuestión de saber si un órgano llamado a anular las leyes constitucionales puede ser un tribunal está fuera de discusión. Su independencia frente al Parlamento como frente al gobierno son los que deben estar en tanto que órganos participantes del procedimiento legislativo, controlados por la jurisdicción constitucional. (Kelsen, 1974, p. 492)

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (órgano terminal del poder Judicial) funge como tribunal constitucional, a diferencia de otros países, en los que existe un Tribunal Supremo y un Tribunal Constitucional independiente del poder Judicial (como es el caso de España).

Ante la inexistencia en la estructura de la jurisdicción constitucional de nuestro país de un órgano de jerarquía superior a la SCJN, es esta la que, por disposición expresa de la CPEUM, tiene la facultad de resolver en última instancia los asuntos relacionados con los medios de control constitucional, específicamente la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Bajo esta arquitectura orgánico-jurisdiccional, nada impide que la SCJN conozca y sustancie los medios de control constitucional interpuestos en contra de actos que vulneren el principio de división de poderes o la supremacía constitucional cuando dichos actos afecten al poder Judicial (órgano en el que se inserta la

propia Corte). En su carácter de tribunal constitucional y defensor del orden constitucional<sup>14</sup>, la SCJN puede revisar y sustanciar estos asuntos. Pensar lo contrario permitiría que actos inconstitucionales surtieran efectos con absoluta arbitrariedad, en detrimento de la alta función de este poder constituido.

## Derecho comparado

Tras la consulta de diversos órdenes jurídicos constitucionales internacionales (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador<sup>15</sup>, España, Guatemala y Perú), no se advierte, de manera expresa, la existencia de legitimación procesal activa para que el poder Judicial interponga medios de control constitucional en relación con la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones que afecten su esfera competencial y, por ende, vulneren el principio de división de poderes.

## Ejemplo que justifica la necesidad de otorgar legitimación procesal activa al poder Judicial

El 7 de junio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup> (LOPJF), cuyo artículo décimo tercero transitorio establece lo siguiente:

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 de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal durará en ese encargo hasta el 30 de noviembre de 2024.

Por su parte, el artículo 97 de la CPEUM, en su párrafo quinto, dispone: “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”.

14 Reiteramos que la Constitución confiere legitimación procesal para interponer la controversia constitucional a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a los órganos constitucionales autónomos (art. 105, fracción I, incisos c y l); sin embargo, no otorga dicha facultad al poder Judicial.

15 En este país, se legitima a la Corte Nacional (Suprema) de Justicia para presentar demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, aunque el texto constitucional no aclara si este último tiene legitimación para interponer acciones de esta naturaleza.

16 Expedida por el Poder Legislativo Federal (Congreso de la Unión).

El artículo transitorio antes citado, al ordenar una prórroga del periodo del presidente de la SCJN, invade el ámbito competencial constitucional del poder Judicial de la Federación, extendiendo el ejercicio de dicho cargo por 23 meses adicionales al período fijado por la CPEUM<sup>17</sup>. Asimismo, propicia una *reelección*, prohibida expresamente por la ley fundamental, para el periodo inmediato posterior.

Este caso constituye un claro ejemplo de una posible violación al principio de división de poderes y a la autonomía del poder Judicial, derivada de la intención del poder Legislativo en la determinación de los plazos y procedimientos establecidos en la Constitución para la elección del ministro presidente de la SCJN.

## Propuesta de solución a esta problemática por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ante la ausencia de un medio de control constitucional para el poder Judicial de la Federación en casos de actos violatorios de su perímetro de competencia, la SCJN, para resolver esta problemática, decidió instrumentar un procedimiento *sui generis* que denominó *consulta* (entre los miembros integrantes de este tribunal). Este procedimiento, según la Corte, se encuentra *tácitamente* establecido, pues, de lo contrario, tales actos estarían fuera del control constitucional. Para este efecto, se fundó en un criterio anterior, del año 2000 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, P. CLVII/2000, 2000<sup>18</sup>), en el que se señaló

17 El actual ministro presidente asumió el cargo el 2 de enero de 2019 y, conforme a lo establecido en la Constitución, su período debía concluir el 2 de enero de 2023 (cuatro años). Sin embargo, la LOPJF, una norma secundaria expedida por el Poder Legislativo Federal, estableció la prórroga de su permanencia hasta el 30 de noviembre de 2024, en contravención del texto constitucional e invadiendo atribuciones exclusivas de la SCJN.

18 “DIVISIÓN DE PODERES. RESULTA PROCEDENTE LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL PLENO DE LA MISMA, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI EN ELLA SE PLANTEA LA POSIBLE VIOLACIÓN DE ESE PRINCIPIO Y, CON ELLO, LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

En los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevén los diversos medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional, a saber, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo que se encuentra regulado específicamente por la Ley de Amparo, reglamentaria del primer dispositivo y por la ley reglamentaria del segundo. *En dichas normas no se contempla ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, vulnera el principio de división de poderes.* De ahí debe inferirse que, si bien no existe consignado un medio procesal de control constitucional específico para salvaguardar el orden constitucional, en ese caso, si 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

expresamente que, dentro del texto constitucional, “no se contempla ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, vulnera el principio de división de poderes”.

Los antecedentes históricos y legales analizados en el presente ensayo permiten identificar un vacío o ausencia dentro de la CPEUM respecto de la legitimación procesal activa del poder Judicial para interponer medios de control constitucional en casos de normas, acciones u omisiones que violen el principio de división de poderes y, por ende, afecten su autonomía e independencia.

Se considera necesaria una reforma al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la legitimación procesal activa del poder Judicial en la interposición de la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad en los casos de violación o invasión del principio de división de poderes y del perímetro competencial del poder Judicial, dado que es fundamental, en un Estado de derecho, preservar la autonomía e independencia de este poder.

Finalmente, es criterio establecido por nuestra Corte Suprema la procedencia de la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, P.J. 81/2003, 2003) en casos de violaciones al principio de división de poderes. De ahí que se proponga la legitimación respecto de ambos medios de tutela para la impugnación respectiva (desde luego, debe atenderse a la naturaleza del acto impugnado para determinar la procedencia de la vía procesal idónea, es decir, si nos encontramos ante un agravio concreto o abstracto).

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” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno, P. CLVII/2000, 2000).

## Conclusión

Los medios de control constitucional (controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad) constituyen, por su génesis, las vías idóneas para preservar la regularidad de los principios de división de poderes y supremacía constitucional.

Para México, la Constitución señala *numerus clausus* los órganos del Estado que cuentan con legitimación procesal activa para interponer estos mecanismos de defensa constitucional ante el órgano jurisdiccional correspondiente (Suprema Corte de Justicia de la Nación). No obstante, el poder Judicial ha sido relegado procesalmente respecto de esta legitimación, incluso en casos de actos lesivos a su esfera de competencia.

Se considera impostergable una reforma a la ley fundamental que confiera al poder Judicial legitimación procesal activa para interponer medios de control constitucional en contra de actos lesivos al principio de división de poderes.

Reconocer este derecho procesal al poder Judicial permitiría colocarlo igualdad de condiciones con los otros dos poderes (Legislativo y Ejecutivo) en materia de defensa de su competencia constitucional y del principio de división de poderes, garantizando la debida tutela a su alta e invaluable labor jurisdiccional.

**Ciudad de México, Alcaldía Tláhuac, otoño del 2024**

A Daphne, guerrera infinita

Cuauhtliquetzqui

## Referencias

- Arteaga, E. (1996). *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco*. Editorial Monte Alto.
- Burgoa, I. (1965). *Proyecto de reformas al poder judicial de la federación*. Talleres de Unión Gráfica.
- Carpizo, J. (2009). El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 42(125), 735-794. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2955/7.pdf>
- Carré, R. (1998). *Teoría general del Estado* (2.<sup>a</sup> ed.) (trad. de J. Lión). UNAM y FCE.

- Castro, J. V. (2004). *El artículo 105 constitucional*. Porrúa.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s. f.). Acciones de inconstitucionalidad. <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917). Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cossío, J. R. y Pérez, L. M. (2003). *La defensa de la Constitución*. Distribuciones Fontamara.
- Duverger, M. (1968). *Instituciones políticas y derecho constitucional* (trad. J. Ferrero). Ariel.
- Favoreu, L. (1994). *Los tribunales constitucionales*. Ariel.
- Ferrer, E. (2004). *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*. Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Fix-Zamudio, H. (1960). *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*. UNAM.
- Fix-Zamudio, H. (1967). Las garantías constitucionales en el derecho mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho*, 1(3), 179-232.
- Hernández, M. A. y Olvera, J. J. (2006). El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público. En E. Ferrer (Coord.), *Derecho procesal constitucional* (tomo II) (pp. 1009-1030). Porrúa.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1998). *Diccionario jurídico mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kelsen, H. (1974). *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (trad. R. Tamayo). UNAM.
- Mena, C. (2003). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*. Porrúa.
- Pérez, J. (2007). *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons.

Sánchez, O. (2006). Controversia constitucional y nueva relación entre poderes. En E. Ferrer (Coord.), *Derecho procesal constitucional* (tomo II) (pp. 1131-1145). Porrúa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. (2004, 22 de septiembre). Tesis 1a./J. 80/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 264. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/180240>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno. (1999, 14 de abril). Tesis P./J. 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 257.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno. (2000, 10 de abril). Expediente 7/2000. [M. P. Sergio Salvador Aguirre Anguiano]. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/KTV93ngB\\_UqKst8o4aGr](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/KTV93ngB_UqKst8o4aGr)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno. (2000, 25 de septiembre). Tesis P. CLVII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, septiembre de 2000, p. 23. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/rvdvMHYBN\\_4klb4HN6ZS](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/rvdvMHYBN_4klb4HN6ZS)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno. (2003, 13 de noviembre). Tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/4vl1MHYBN\\_4klb4H3tVb](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/4vl1MHYBN_4klb4H3tVb)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno. (2006, 3 de enero). Tesis P./J. 9/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1533. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175847>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Pleno. (2015, 19 de noviembre). Tesis P./J. 42/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 11 de diciembre de 2015. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/hPVpMHYBN\\_4klb4H8voQ](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/hPVpMHYBN_4klb4H8voQ)

Tena, F. (1968). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa.