



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: SUS EFECTOS
SOBRE LA DIVISION HORIZONTAL DE PODERES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADEMICO DE
MAESTRO EN DERECHO
PRESENTA:
EVANGELINA CEDILLO ROJAS

DIRECTOR DE TESIS: DRA. ANA GLORIA ROBLES OSOLLO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

El primer agradecimiento es para el Alto y Sublime que habita en la eternidad, sin Él nada es posible.

También deseo dejar constancia de gratitud a todas aquellas personas físicas y morales que hicieron posible la culminación de este trabajo de investigación. Por ello merecen especial mención las instituciones públicas que participaron para dar vida a este proyecto.

Por último, son muchas las deudas de agradecimiento que tengo hacia los doctores integrantes del sinodal, maestros, colegas, amigos, familiares y a mi esposo.

Cada una de las citadas personas tiene un lugar especial en mi vida y en mi corazón, sin embargo me reservo sus nombres y les brindo a todos mi más sincero y profundo agradecimiento

Evangelina Cedillo Rojas

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

1. Teoría clásica.....	5
1.1 Locke.....	6
1.2 Montesquieu.....	8
1.3 Teoría contemporánea.....	11
1.3.1 Héctor Fix-Zamudio.....	11
1.3.2 Miguel Carbonell... ..	14
1.3.3 Valadés, Diego.....	17
1.3.4 Cossío, José Ramón.....	21
1.4 La Teoría de la División de Poderes y la Constitución de 1917.....	20

2. EL PODER JUDICIAL Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

2. El Poder Judicial.....	26
2.1. Estructura, organización y antecedentes desde 1917 a 2004.....	28
2.2 Reformas constitucionales de 1994.....	33
2.3 Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	34
2.4 Controversias constitucionales.....	36

2.5 El conflicto entre órganos constitucionales.....	37
2.6 Antecedentes de controversias en México.....	44
2.7 Artículo 105 constitucional.....	46
2.8 La demanda y su contestación.....	48

3. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ÚLTIMO INTÉRPRETE CONSTITUCIONAL ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

3.1 La Suprema Corte de Justicia y su función de árbitro de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público Federal.....	54
3.2 Revisión a los casos de controversias constitucionales entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.....	57

CASO 1. La Controversia Constitucional 0026/1999.....	59
A) Antecedentes del caso y el acto reclamado en la demanda.....	59
B) Resumen de argumentos en la contestación de demanda.....	61
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	62
D) Análisis a la sentencia de la Corte	64

CASO 2. La Controversia Constitucional 0022/2001	68
A) Antecedentes del caso y el acto reclamado en la demanda.....	68
B) Resumen de argumentos en la contestación de la demanda.....	69
C) Resumen de la argumentación jurídica de la Corte.....	70
D) Análisis a la Sentencia Corte.....	71

CASO 3. Controversia Constitucional 0032/2002.....	75
A) Antecedentes del caso y Acto Reclamado.....	75
B) Resumen de argumentos en la contestación de demanda.....	76
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	77

D) Análisis a la sentencia de la Corte.....	79
CASO 4. Controversia Constitucional 0036/2003.....	81
A) Antecedentes del caso y acto reclamando en la demanda.....	81
B) Resumen de la argumentación jurídica de la Corte.....	81
C) Análisis a la Sentencia de la Corte.....	83
CASO 5. Controversia Constitucional 0091/2003.....	87
A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda.....	87
B) Resumen de los argumentos en la contestación de demanda.....	88
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	89
D) Análisis a la sentencia de la Corte.....	89
CASO 6. Controversia Constitucional 48/2004.....	92
A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda.....	92
B) Resumen de los argumentos en la contestación de demanda.....	92
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	94
D) Análisis a la Resolución de la Corte.....	95
CASO 7 Controversia Constitucional 0061/2004.....	97
A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda.....	97
B) Resumen de los argumentos en la contestación de demanda.....	97
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	98
D) Análisis a la sentencia de la Corte.....	101
CASO 8. Controversia Constitucional 0084/2004.....	103
A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda.....	103
B) Resumen de los argumentos en la contestación de demanda.....	103
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	104
D) Análisis a la sentencia de la Corte.....	105

CASO 9. Controversia Constitucional 0097/2004.....	109
A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda.....	109
B) Resumen de los argumentos en la contestación de demanda.....	109
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	109
D) Análisis a la sentencia de la Corte.....	109
 CASO 10. Controversia Constitucional 0109/2004.....	 110
A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda.....	110
B) Resumen de los argumentos en la contestación de demanda.....	111
C) Resumen argumentación jurídica de la Corte.....	112
D) Análisis a la sentencia de la Justicia de la Nación.....	113

4. RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL, SUS EFECTOS SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES

4.1 Las resoluciones de los tribunales constitucionales.....	127
4.2 Controversias constitucionales, análisis de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus efectos sobre la división de poderes.....	132
4.3 Las sentencias, resoluciones o fallos.....	132
4.3.1 Efectos generales de las sentencias.....	134
4.3.2 Efectos inter-partes.....	137

CONCLUSIONES

ANEXO 1

Fuentes.....	151
--------------	-----

I N T R O D U C C I Ó N

Desde la aparición del Estado constitucional ha estado presente el principio de la división de poderes como la institución política que marca su nacimiento.¹ La presente investigación examina el principio la “separación de poderes” en México, y realiza un contraste teórico sobre la visión de la teoría clásica, así como de doctrina actual, para establecer dos pilares metodológicos para explicar la idea rectora de la *división de poderes* en la creación y funcionamiento de los órganos del poder en nuestro país, a efecto de extraer las principales aristas de su funcionamiento sobre la división horizontal del poder.

En nuestro país el Poder Judicial no figuró en la arquitectura constitucional como órgano jurisdiccional en el ámbito de la relación horizontal del poder en México. Tuvo presencia sólo al nivel teórico y se incluyó como elemento de contenido obligado en el panorama de la división del poder. En la praxis su actuación se redujo a impartir justicia en el ámbito privado e intervino en la esfera de lo público hasta donde la Constitución le permitió. Desde la Constitución de 1857 estuvo legalmente imposibilitado para resolver asuntos que abordaran cuestiones de política y durante toda la historia constitucional no existen antecedentes para actuar como órgano jurisdiccional en la relación inter-órganos del poder público, es decir, para resolver conflictos entre los órganos Ejecutivo y Legislativo Federales.

La reforma constitucional de 1994, transformó las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e intentó adaptar sus características al modelo de los Tribunales Constitucionales, en cuanto a su naturaleza y estructura.

La hipótesis principal del trabajo presente se centra en determinar si el Poder Judicial se posiciona como factor de equilibrio sobre la relación horizontal del poder, a través de la resolución de las Controversias Constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación como única instancia, en su carácter de

Esta separación está claramente contenida en el artículo 5 de la declaración de Virginia, en el artículo 24 de la Constitución francesa, de 1793 y en el artículo 22 de la Constitución francesa de 1795, asimismo el principio se plasmó en la Constitución de Estados Unidos de 1787.

Tribunal constitucional e intérprete arbitral, supremo y último de la Constitución en México.

El análisis realizado se ubica en el periodo 1994-2004, es decir, un periodo de 10 años en el que se estudia la actuación del Poder Judicial, con el objetivo de revisar, los 10 expedientes de controversias constitucionales suscitadas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo al nivel federal, concretamente se centra el análisis sobre las sentencias para intenta ponderar las implicaciones y alcances de dichas resoluciones sobre la División horizontal del poder en México.

Se ofrece un anexo que contiene el texto de las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los votos particulares, de minoría y concurrentes respecto de los casos analizados en la presente investigación.

Por último se ofrecen conclusiones generales de la obra, para efecto de probar o disprobar la hipótesis planteada, así como expresar propuestas así como recomendaciones desde la visión y perspectiva de la presente investigación.

CAPÍTULO 1

TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El presente capítulo se aborda desde dos visiones; la primera sitúa el análisis en autores pertenecientes a la teoría clásica de la división de poderes; La segunda vincula el tema principal con el criterio establecido por autores en la doctrina actual.

La justificación para el análisis de autores cronológicamente distantes y proponer una investigación con visiones de autores clásicos y escritores contemporáneos, corresponde a la necesidad de establecer dos pilares que, metodológicamente, permitan explicar por qué la teoría clásica de la división de poderes que se implantó en México ha sido la idea rectora de la creación y funcionamiento de los órganos del poder, pues dejó huella de su influencia no sólo en todos los congresos constituyentes, sino también en los procesos de reforma constitucional.

Otro ángulo de la justificación para esta investigación, a que se hace mención líneas arriba, estriba en la construcción de un marco de referencia de la teoría clásica citada e identificar las aristas determinantes de su influencia en la Constitución de 1917. Se centra el análisis concretamente después de la reforma constitucional de 1994 al artículo 105, Fracción II, a través de función del Poder Judicial en resolución de controversias constitucionales, visión a través de la que se intenta ponderar sus implicaciones y alcances sobre la División de Poderes en México.

1. TEORÍA CLASICA

Este capítulo versa sobre la Teoría de la División de poderes, teoría que erige como pieza fundamental para el constitucionalismo mexicano –desde la denominada Constitución de Apatzingán², que ha estado presente en todos los congresos constituyentes y en las reformas constitucionales, como brevemente se bosquejan más adelante.

No es pretensión explicar o en todo caso interpretar la postura de cada pensador sino, más bien hacer una síntesis retrospectiva, para obviar en discusiones ya se han dado en el tiempo en que surgieron, tampoco se harán analogías que de alguna manera pueden resultar tendenciosas para quien lee, sin embargo es necesario construir un marco teórico que configure el contexto de esta investigación.

Derivados de la clásica división de poderes, se resaltan elementos que conformaron al constitucionalismo que sirve de base a la organización jurídica y política en nuestro país. Quizá no sea suficiente, pero si un elemental punto de referencia para satisfacer el objetivo enunciado de esta investigación, a efecto de intentar explicar cómo se vincula la teoría, materia del presente capítulo, al caso de México en la actualidad.

De tal manera que se inicia, la consecución del objetivo propuesto, con el primer autor clásico:

² El Artículo 11 de la Constitución de Apatzingán, a la letra dice: *Tres son las funciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares*. Y el Artículo 12: *Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo [sic.] y Judicial no deben ejercerse [sic.] por una sola persona, ni por una sola corporación.* Márquez Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, p. 96

1.1 Locke

Este autor se considera el primer exponente de la Teoría de la División de poderes, publicó en 1690 las obras *Ensayo sobre el gobierno civil* y *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, fue precursor inmediato a la formulación clásica que Montesquieu realizó acerca de la citada teoría.

En el Capítulo VIII de su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* expone lo que desde esta perspectiva se considera una de las ideas primigenias de la teoría materia de este apartado:

[...]la monarquía era un sistema de gobierno para hombres que no habían conocido ningún otro y que ni la ambición ni la insolencia del imperialismo les había enseñado a defenderse contra los abusos de privilegio o contra los inconvenientes del poder absoluto [...] de otras monarquías [...] no es de extrañar que aquellos [...] hombres no se tomaran el trabajo de idear métodos para contener los posibles excesos [...] ni de equilibrar el poder gubernamental fragmentándolo en partes y distribuyéndolo en varias manos.³

En el capítulo XII del segundo ensayo, refirió lo que denominó *poder ejecutivo*, *poder legislativo* y *poder federativo* como se lee en las siguientes líneas:

El poder legislativo es aquel que tiene el derecho de determinar como habrá de ser empleada la fuerza del Estado [...] sea puesto en manos de diversas personas, las cuales, en forma de asamblea tiene cada una, o en unión con las otras, el poder de hacer leyes [...] la autoridad legislativa [...] está obligada a administrar justicia o decidir cuáles son los derechos de un súbdito, guiándose por leyes promulgadas y establecidas y sirviéndose de jueces autorizados [...] la legislatura no puede transferir a nadie el poder de hacer leyes [...] y necesitan ser ejecutadas y respetadas sin interrupción.⁴

De ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se encuentren con frecuencia separados [...] Existe otro poder que lleva consigo el derecho de guerra y la paz, constituir [...] alianzas, [...] negociaciones con personas y comunidades políticas ajenas [...] podría llamarsele federativo.

...el ejecutivo y el federativo son en sí mismos distintos; [...] uno de ellos abarca la ejecución de las leyes [...] y el otro tiene a su cargo la seguridad y los

³ Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, trad. de Carlos Mellizo, Alianza Editorial, España, 1990, p. 120.

⁴ *Ibidem*, pp. 144, 149 y 151.

intereses de la población en el exterior [...] ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos.⁵

Interesa resaltar el contexto histórico-político que rodea e inspira al tratadista, en análisis, al inferir su intolerancia hacia el absolutismo, que manifiesta en su intención de evitarlo. Es por ello, tal vez, que su incipiente idea de “dividir o separar al poder” ha sido incomprendida, cuestionada, e incluso mal interpretada, al no ubicar temporalmente las razones o causas de su rechazo hacia los estados absolutistas, de los que se expresa en la siguiente forma:

Al partirse del supuesto que ese príncipe absoluto reúne en si mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo sin participación de nadie, no existe juez ni manera de apelar a nadie capaz de decidir con justicia e imparcialidad, y con autoridad para sentenciar [...] remediar y compensar cualquier atropello o daño [...] el súbdito [...] es esclavo del príncipe absoluto.⁶

Consecuentemente, su ideal e intención fue evitar excesos en el ejercicio del poder, así como distribuir no el poder, sino las funciones inherentes al gobierno, sin que por ello se pueda objetar el hecho de constituirse como autor intelectual de una incipiente teoría política que reflejó su deseo de ubicar al parlamento como legítimo representante del pueblo e impedir la concentración del poder legislativo y ejecutivo en un príncipe absoluto.

A efecto de corroborar lo ya argumentado, se transcribe lo que John Locke escribió y publicó su obra *Ensayo sobre el gobierno civil* en el año 1690, en donde previene:

Además, tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene la tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a quienes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas [...] o que las redactasen o aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno.⁷

⁵ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Trad. de Armando Lázaro Ros, Aguilar Ediciones, España, 1969, pp. 110-112

⁶ *Ibidem*, p, 67

⁷ *Ibidem*, p. 110

1.2 Montesquieu

Es difícil disputarle al autor de *Del espíritu de las leyes*, el mérito de haber sido el genio inspirador del constitucionalismo moderno, en cuanto a la técnica de la división de poderes, invocados en su obra, expresa o de manera tácita.

Las ideas de este autor, bien o mal entendidas por lectores e intérpretes, estuvieron constantemente presentes en las preocupaciones constitucionales de Filadelfia o París, para extenderse después, junto con el movimiento constitucionalista, a los países europeos y posteriormente a los nuevos Estados latinoamericanos.⁸

Se abordan, en primer término, las ideas originarias que este pensador vierte en el Libro XI, capítulo VI de su obra:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último, poder judicial, y al otro, poder ejecutivo del Estado.⁹

Este autor refiere que en cada Estado hay tres poderes es probable que ello llevase a una interpretación errónea de que el “poder” es divisible, cuando lo que se divide son las *funciones* que cada órgano del Estado realiza.

Miguel de la Madrid menciona respecto del autor en análisis:

La teoría de separación de poderes, que adoptaron los primeros constituyentes franceses, resultó una exagerada interpretación de las ideas de Montesquieu, quien, además de no haber empleado jamás en sus escritos la expresión división o separación de poderes, tampoco consideró que los órganos investidos de las tres funciones del Estado deberían ser tres

⁸ Madrid, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986, p.172.

⁹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 11 ed, México, Porrúa, 1997, p. 104.

órganos dotados de una parte de la soberanía, independientes uno de otro, y sin posibilidad de acción y colaboración recíproca.¹⁰

Se comprueba lo anterior del propio texto de la obra *Del espíritu de las leyes*, Libro decimoprimer, capítulo VI, de Montesquieu cuando afirma que los distintos departamentos del gobierno deberían estar deslindados y separados, respectivamente uno de otro.

Sin embargo, su primigenia intención está referida a evitar que se reunieran en una sola persona o corporación, lo que impediría la libertad al permitir la concentración del poder; y, tiranía al ejercer y ejecutar las leyes, esto se desprende con toda precisión de su texto:

Quando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador: Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo estaría si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas; y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.¹¹

En el párrafo que antecede, se encuentran tres elementos importantes en el autor de referencia, el primero se refiere a la esencia de la doctrina de Montesquieu acerca de la *División o Separación de Poderes*; El segundo elemento, referido a su afán por impedir la tiranía o el ejercicio tiránico, si la reunión del poder se deposita en *un solo individuo* o corporación, respectivamente, en razón de ello previene una separación de cada función, el autor menciona literalmente a *poder legislativo, poder ejecutivo y poder Judicial*. Este último es quien *castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares*; El tercer

¹⁰ Madrid, Miguel de la, *op. cit.*, nota 8, p. 175.

¹¹ Montesquieu, *op. cit.*, nota 9, p. 104.

elemento, al constituirse en presupuesto indispensable la *separación de los poderes* para resguardar *la libertad* del hombre dentro de la comunidad. Esto último evidencia también su rechazo a la monarquía pues implica la sujeción de la voluntad de los hombres al capricho e imposición absoluta de un individuo. En otro sentido, cabe destacar que Montesquieu se ocupó, en su célebre texto, no sólo referirse a los excesos que trae consigo la concentración del poder.

También postuló la exigencia a la limitación del poder, como elemento para garantizar la libertad, lo que se observa a continuación:

[...]La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación [...] Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a hacer lo que expresamente prohíbe [...]¹²

Aquí cabe realizar dos señalamientos, el primero, a manera de intentar explicar el criterio de los autores de la Teoría Clásica de la División del Poder, con relación a los límites al poder ejercido por la autoridad y a efecto materializar su idea de evitar el abuso de los gobernantes.

El segundo, orientado hacia verter, a manera de reconocimiento, la idea primigenia de Montesquieu y Locke, al convertirse en realidad la limitación a la autoridad inquietó a ambos tratadistas:

La limitación o control de la autoridad a que se referían, equivale a la función -dentro o fuera del Poder Judicial- de los llamados Tribunales Constitucionales que se concreta en la actualidad, en torno al Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, cuando rebasan su esfera de competencia establecida en sus Leyes Fundamentales, o bien emiten actos inconstitucionales. Finalmente y aunado a lo anterior, es menester vincular el presente análisis al espacio temporal en que

¹² *Ibidem*, p. 103

Montesquieu escribió y publicó su obra, en el año 1748. Al reflexionar que, incluso la Constitución monárquica francesa de 1795, consignó una teoría rígida e incipiente 'división de los poderes' en la que existieron reglas especiales que prohibían la interferencia de los poderes entre sí.

1. 3. TEORÍA CONTEMPORÁNEA

1.3.1. Héctor Fix-Zamudio

De las aportaciones de este autor, una de las más sobresalientes es la referida a la protección de la Constitución que se integra por factores económicos, políticos y sociales e incluso de técnica jurídica con la finalidad de limitar al poder y lograr el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos. Como a continuación se cita:

En el ordenamiento mexicano el instrumento político más significativo aunque no es el único lo constituye la división de poderes que deriva de las ideas clásicas de Locke y Montesquieu reflejados en los primeros ordenamientos constitucionales de Estados Unidos y de Francia principio que para algunos constitucionalistas se encuentra en crisis y otros [...] como [...] Fix-Zamudio [...] estima que en realidad la división clásica de poderes no ha perdido vigencia [...]¹³

El doctor Fix-Zamudio refiere también que el principio de división de poderes en ningún país ha logrado su estricta aplicación, observando además un movimiento hacia la complejidad en el ejercicio de las funciones públicas que ya no se ajustan al esquema inicial de sus autores, incluso con la tendencia en el reforzamiento de las facultades del poder ejecutivo que hace ilusorio el contrapeso de los demás poderes.

¹³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Aportaciones de Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional", en Palomino Manchego; José F y Eto Cruz, Gerardo (coord.), *El pensamiento vivo de Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, cuadernos de la asociación peruana de derecho constitucional, p. 82

No obstante dicho principio sigue manteniendo un gran valor en la época contemporánea, es necesario revisarlo para encontrar su sentido actual y señalar las transformaciones que ha experimentado; se proyectó a las Constituciones de muchos países hasta convertirse en un dogma jurídico y político, puesto que no es estático, asimismo entendido como distribución de funciones a diferentes órganos, en relación de coordinación y colaboración;¹⁴

El tratadista en comento, afirma que el poder del Estado es uno sólo, esto es, posee un carácter unitario y cuando se habla de Poderes, en realidad se habla de órganos principales del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además que las Constituciones vigentes en nuestra época han mantenido o incorporado la clásica teoría de división de poderes.

Manifiesta que los órganos del Estado, en su separación o división tienen un carácter flexible, no riguroso, es decir de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.

El Poder Público, jurídica y políticamente debe concebirse en unicidad teológica; el principio de la división de poderes, no fracciona ni escinde el Poder Público, sólo distribuye competencias y funciones.¹⁵

Respecto a lo vertido por el autor de referencia, se considera pertinente manifestar que la postura adoptada en la presente investigación, se adhiere al criterio del doctor Fix-Zamudio, en razón de considerar que el principio en análisis no puede ser plasmado constitucionalmente en su perspectiva inicial; No obstante que en nuestro país se ha mantenido como idea rectora y directriz desde la Constitución de 1814, hasta la Constitución de 1917, vigente actualmente, también es cierto que dicho principio ha debido adecuarse y atenuarse para aplicarlo en México.

Por otra parte y haciendo énfasis sobre el Poder Judicial refiere:

[...] la función judicial en nuestra época [...] ha asumido una creciente complejidad, en virtud de lo que se había concebido de manera tradicional

¹⁴ Véase Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 393

¹⁵ Cano, Rosa y Cervantes, José, Ponencia "La igualdad y equidad entre Poderes Públicos en el Texto Constitucional", *Comisión de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Guanajuato*, México, 1999.

como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de participación en la toma de decisiones esenciales [...] de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida de los tribunales.¹⁶

El criterio sostenido por el Doctor Fix-Zamudio, ofrece una amplia visión respecto del Poder Judicial, a diferencia de la teoría clásica en análisis, si se considera que la concepción de los revolucionarios franceses, estimaron la función judicial con un carácter secundario frente a los otros órganos de poder. Esta circunstancia se ha ido transformando en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo.

El poder judicial ha penetrado en un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse incluso en una función que el autor califica de política, en el sentido de participar en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, función que antes estaba excluida a los tribunales.

Actualmente no se cuestiona que el Poder Judicial intervenga en la toma de decisiones de carácter fundamental en el Estado, y a decir de las palabras del autor en cita:

[...] el debilitamiento de las asambleas legislativas con el consiguiente predominio del Poder Ejecutivo, así como la limitación a ese predominio descansa precisamente en la función de los tribunales que en conjunto asumen la categoría de verdadero poder.¹⁷

La trascendencia que asume en la actualidad el Poder Judicial, a través de las funciones que desempeña, al posicionarse no sólo como un intérprete mecánico de las leyes, sino en la toma de decisiones fundamentales.

La referencia es concreta hacia los Tribunales u órganos judiciales especializados para decidir sobre cuestiones de constitucionalidad, en los que

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, p. 1-2

¹⁷ *Idem.*

obviamente resuelve controversias desde el ámbito de lo jurídico y al mismo tiempo sus sentencias contienen una decisión política de insoslayable tendencia hacia el equilibrio en la relación horizontal y vertical del poder.

Es necesario hacer énfasis en las palabras del constitucionalista que se estudia, cuando se refiere al Poder Judicial: Esta intervención del organismo judicial en la toma de decisiones fundamentales ha provocado polémicas que todavía persisten sobre el “gobierno de los jueces” o sobre la “politización de la justicia” [...] ¹⁸

1.3.2 Miguel Carbonell

Señala este autor que el principio de división de poderes ha sido una constante histórica constitucional de occidente con niveles aplicativos muy diversos a como fue concebido originalmente:

Se puede decir que este principio jamás ha recibido una aplicación práctica total [...] en su teleología original la división de poderes pretendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros garantizando la libertad de los ciudadanos, Montesquieu dijo en una frase famosa: es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites [...] para que no pueda abusar del poder es preciso que por disposición de las cosas, el poder frene al poder. ¹⁹

El presente autor otorga un tratamiento de la doctrina o teoría de la división del poder, destaca la tendencia a evitar la concentración del poder del Estado, a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes, reconoce que las ideas de Montesquieu otorgaron a la división de poderes su expresión más acabada.

¹⁸ *Ibidem*, p. 10-11

¹⁹ Carbonell, Miguel, “La división de poderes y las fuentes de derecho en México algunas reflexiones”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 26, 1996, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm>

Cuando refiere que México recoge dicho principio en el constitucionalismo mexicano desde 1814, ha seguido presente hasta la Constitución de 1917 en su artículo 49, que dicho ordenamiento establece un sistema flexible de división de poderes, que permite la coordinación de poderes, como a continuación menciona:

La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del presidente; las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión y la creación jurisprudencial del derecho por la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito²⁰

Por otra parte, señala que nuestro país tiene uno de los órdenes constitucionales menos observados en la praxis política puesto que el principio de división de poderes, corresponde a épocas pretéritas, esto es, que se ha convertido en un recuerdo de épocas pasadas.

Argumenta que la división de poderes, con relación a la configuración del sistema constitucional, un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro, esto es, no debe delegarlas o transmitir las, ello implica también la obligatoriedad del órgano a ejercer tal atribución de modo efectivo y no sólo aparente.²¹

De lo antes expuesto, se infiere que este autor por una parte reconoce que la división de poderes no ha dejado de tener vigencia pero si que en general se ha plasmado en el constitucionalismo mexicano hasta nuestros días, a través de la vigente Constitución, empero con características de épocas pasadas y que por lo tanto no se adecuan a la realidad de nuestro país.

Expresa que para comprender en la actualidad la división de poderes, con relación al sector de los poderes públicos hay que hacer algunas consideraciones previas:

Dentro del ámbito de la esfera rigurosamente estatal en el que se comprenden el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial a que se refiere el artículo 49 de la Constitución Mexicana, el autor en comentario menciona que si un órgano tiene constitucionalmente asignada una función, significa que, por una parte no puede

²⁰ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 62

²¹ *Ibidem*, p. 47

delegarla, ni transmitirla, y, por otra, implica que ese órgano está obligado a ejercer tal atribución, no pudiendo actuar o hacer caso omiso del mandato constitucional sino que tiene que ejercerla y hacerlo de un modo efectivo y no sólo aparente.

La Constitución Mexicana recoge la división de poderes en el citado artículo 49, que dice a la letra: *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...*

La Constitución de 1917 establece un sistema flexible de división de poderes de forma que cualquiera de los tres poderes ejerce, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con otro, en coordinación de poderes. Aunque el sistema de división de poderes es flexible, ello no significa de el Ejecutivo, Legislativo y Judicial puedan *motu proprio* arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir en cualquier caso, a uno de los poderes en quien se depositó el ejercicio del supremo poder de la federación, facultades que incumben a otro poder.

Miguel Carbonell indica que un cambio importante en el esquema tradicional de los poderes públicos lo han constituido los tribunales constitucionales que aparecieron en Europa y se han extendido a múltiples países en la actualidad, no están encuadrados en el poder judicial ordinario, sino que forman lo que se podría llamar un cuarto poder o poder vigilante de la constitución de los actos de los demás poderes.

Con respecto al poder judicial expresa:

En conjunto como poder del Estado, el Judicial no ha tenido el peso que debe corresponderle en un verdadero Estado de democrático de derecho aunque debe decirse que ha ido fortaleciéndose significativamente con las reformas constitucionales y legales de los últimos años...Si actúa con rigor y decisión, la Suprema Corte puede empezar a tener un peso específico importante en la división de poderes;...²²

Considera que los conflictos socialmente relevantes nunca se habían solucionado por vías estrictamente jurídicas y, por tanto, el poder judicial nunca

²² Carbonell, Miguel, *op. cit*, nota 20, p. 60

había tenido un papel político relevante. La situación, sin embargo, parece empezar a cambiar.²³

Señala Miguel Carbonell que es necesario despejar y rebatir una de las grandes falacias respecto del poder judicial que se refiere a que el juez no resuelve controversias políticas.

1.3.3 Valadés, Diego

Precisa el Doctor Diego Valadés que es plenamente reconocido el gran aporte al constitucionalismo moderno significado por Montesquieu. Su enunciación de la separación de poderes nutrió a las grandes elaboraciones constitucionales, que surgieron a partir de las revoluciones norteamericana y francesa. Después, a lo largo de los siglos XIX y XX, el principio de la separación de poderes ha sido incorporado en prácticamente todas las estructuras constitucionales.

Este último elemento que señala el Doctor Valadés, consideramos, es necesario rescatar, pues nuestro país adoptó la teoría en análisis y se ha mantenido incólume desde 1814 y hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en palabras del autor en cita:

La clásica teoría de la división de poderes adolece de muchas deficiencias, y si bien es habitual seguir hablando de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, esto, obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política.

La importancia de esta adopción doctrinaria a lo largo de la historia constitucional mexicana se ha proyectado sobre todo, en la construcción del sistema presidencial [...] Desde luego, no debe interpretarse que sólo por profesar esa doctrina se ha caído en un presidencialismo a ultranza. Lo que se plantea es que el principio

²³ Carbonell, Miguel, "Poder judicial y reforma del Estado", *Diálogo y debate, de cultura política, Centro de Estudios para la reforma del Estado, A.C.*, México, publicación trimestral, Año 2, núm. 7, enero-marzo de 1999, pp. 27-40.

doctrinario se ha convertido en dogma, es también un refugio en el que se acomodan posiciones intransigentes [...]²⁴

Al referir la obra de Montesquieu, expresa el constitucionalista mexicano, que aquel autor fue influido y seducido por obra de Tácito que iba exactamente al centro de su concepción del poder: *el poder de los reyes no es ilimitado ni arbitrario*, es allí donde se encuentra la idea de la separación de poderes y la del Estado de derecho quedan directamente vinculadas.²⁵

Cita a Pablo Lucas Verdú, cuando se refiere a la doctrina de Montesquieu:

[...] hay que vivificarla y aplicarla a las nuevas condiciones político-sociales. La recomendación no puede ser más afortunada. Desestimar lo valioso de la doctrina de la separación de poderes por el sólo hecho de que no encaje en la estructura del poder constitucional contemporáneo, parecería desconocer que fue con ese inteligente mecanismo enunciado por Montesquieu como se consiguió construir el constitucionalismo, sin más supone dificultar y acaso impedir la transformación del Parlamento en un órgano fundamentalmente de control.²⁶

En cuanto al párrafo en comento, se torna necesario resaltar que las palabras del Doctor Valadés cuando afirma que el sólo postulado de la separación de poderes no explica en nuestro tiempo la compleja estructura del poder porque no existían organizaciones políticas y sociales, ni los órganos del poder como son los ombudsman, organismos electorales autónomos o los bancos centrales que no pertenecen a ninguno de los poderes tradicionales.

En este mismo orden de ideas, el autor se manifiesta en el sentido de aplicar un conjunto de instrumentos de control que permitan mantener el equilibrio de las instituciones para evitar el que se desvíen las atribuciones constitucionales que les correspondan, pero sin afectar sus niveles de efectividad.

De lo anterior, se puede resaltar el hecho de observar un enfoque contemporáneo claro, explícito y no obstante ello, se ajusta al pensamiento de

²⁴ Valadés, Diego, *El control del poder*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 366

²⁵ *Ibidem*, p. 142

²⁶ *Ibidem*, pp. 95, 96.

Montesquieu quien desde 1748 propuso precisamente la limitación de ese poder para evitar abusos o excesos.

Apunta este autor que el constitucionalismo ha resuelto muchos problemas, pero señala que de la vieja agenda constitucional formulada en el siglo XVIII, subsiste la preocupación por el control del poder.²⁷

Al respecto señala el Doctor Héctor Fix-Zamudio en el prologo a la Obra del autor en análisis que en la doctrina constitucional mexicana se ha abordado con mayor intensidad la cuestión relativa a la división de poderes, en su separación tradicional tripartita, que culmina con lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, ya que sólo se han realizado intentos para ahondar en la problemática de los controles constitucionales, y su complicada distinción respecto de la misma división.²⁸

Señala también que en México ha existido una mayor preocupación por los controles jurídicos objetivados, que corresponden a los tribunales, en especial al juicio de amparo, y a otros instrumentos como las controversias constitucionales y otros.

1.7 Cossío, José Ramón

Este autor refiriéndose al diseño del Poder Judicial por el Congreso Constituyente, afirma que “las ideas rectoras tienen su origen en las concepciones clásicas acerca del sistema de pesos y contrapesos: de la defensa de las garantías fundamentales frente a los actos del Estado, de la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales”.²⁹

²⁷ Valadés, Diego, “Extensión y límites de control constitucional”, *Revista de investigaciones jurídico-políticas Tlamelaua*, México, número 19 y 20 de 2003, www.buap.mx/investigacion/invesjuri/tlame/19y20/p_27.pdf

²⁸ Valadés, Diego, Op. cit., supra nota 24, p. XVII.

²⁹ Cossío Díaz, José Ramón, Documento de Trabajo: “La Suprema Corte y la Teoría Constitucional”, Apartado III, México, *Instituto Tecnológico Autónomo de México*, 4 de noviembre de 1999.

Asimismo cuando se refiere a la Suprema Corte de Justicia como el órgano superior de del Poder Judicial de la Federación debe ocupar en la salvaguarda de la ley fundamental, como la función constitucional más destacada, que con respecto al principio de división de poderes, configuran al Poder Judicial.

En el mismo orden de ideas, el autor en comento, considera que la manera actual de concebir al máximo órgano del poder en estudio, se avoca a la resolución de conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes. Así, atendiendo a sus funciones la Suprema Corte podría ser considerada como un tribunal constitucional.

1.4 La Teoría de la División de Poderes y la Constitución de 1917

El presente apartado se circunscribe al principio de División de Poderes plasmado en la Constitución vigente, como decisión fundamental que estructura la organización jurídico-política del Estado Mexicano, se instituyó en nuestro país desde 1814 como idea rectora y directriz a través de todas sus Constituciones hasta la vigente de 1917, todos los congresos constituyentes e incluso en los procesos de reforma constitucional, la intención -hecha norma- de mantener la separación de poderes establecidos, con el propósito de lograr su equilibrio e interdependencia.

Cabe aclarar que no es intención de la autora citar cada una de las Constituciones previas a la vigente en nuestro país, en atención a que esta investigación se propone rescatar el principio de división de poderes, realizar un examen de su influencia e implicaciones en la actualidad, a raíz de las modificaciones constitucionales, que han traído como consecuencia un replanteamiento en el comportamiento de los tres poderes en México. A efecto de lograr el objetivo señalado con anterioridad, se cita al artículo 49 que norma dicho principio, exactamente en el Título Tercero, Capítulo I, de la Constitución Federal:

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. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De acuerdo con la organización federal de nuestro país, los “poderes de la Unión o federales corresponden a la misma estructura de la Federación, y según el artículo citado “divide el poder” para su ejercicio en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno de ellos desempeña las atribuciones que de manera limitada y expresa les confiere la Constitución, consignados en los artículos relativos a la creación, organización, funcionamiento, y facultades propias de cada uno de los órganos, de acuerdo a lo estipulado por los dispositivos 50 al 114 de la Carta Fundamental, y demás relativos del citado documento.

La Constitución establece un sistema flexible de división de poderes, de manera que, cualquiera de los tres poderes ejerce, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder, esto es coordinación de poderes, de tal forma que la potestad de dictar normas con rango de ley por parte del presidente reconocidas en el propio artículo 49; facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión, y la creación jurisprudencial del derecho y los tribunales colegiados de circuito dan cuenta de ello.³⁰

El Doctor Héctor Fix-Zamudio se ha referido al punto que tratamos y se pronuncia de la siguiente forma: La separación o división tiene un carácter flexible, y no riguroso...debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.³¹

³⁰ Ferrer Mc. Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 13, p. 62.

³¹ Nava Gomar, Salvador, “Disfunción y deficiencias en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo en México” en Mora Donato, Cecilia (Coord.), *Relaciones entre gobierno y congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 456.

El mismo autor refiere que el esquema general, sobre el mismo aspecto en tratamiento, está matizado por lo que la doctrina denomina temperamentos y excepciones al principio de División de Poderes, los temperamentos son aquellos que casos en los cuales existe colaboración entre varios poderes.

En cuanto a las excepciones se presentan cuando falta la coincidencia entre el carácter material y el carácter formal de la función; existiendo en nuestra Constitución un gran número de temperamentos como de excepciones, no sólo las contenidas en los artículos 29 y 131.

Respecto de lo anterior es dable citar las palabras del Doctor Fix-Zamudio los referidos temperamentos y excepciones:

- a) El Consejo de Salubridad General, excepción al principio divisorio, contenida en la Fracción XVI del artículo 73 Constitucional.
- b) La Facultad Reglamentaria que ejercita el Poder Ejecutivo, contenida en el artículo 89, Fracción I.
- c) La actuación jurisdiccional del Poder Legislativo, contenida en los artículos 108 a 111 constitucionales.
- d) La realización de actos administrativos del Poder Judicial, contenidos en los artículos 97 y 100 constitucionales.³²

Se ha revisado de manera somera y panorámica la visión actual de los constitucionalistas mexicanos contemporáneos y desde luego se establece que el marco doctrinal y teórico del tema de estudio en el presente capítulo, ha evolucionado de manera extraordinaria, sobre todo se percibe de manera clara cuando se da lectura a la concepción que los autores de la Teoría Clásica tuvieron dentro de su contexto histórico y asimismo se examina la postura que adoptan los autores mexicanos, se comprende su percepción teórica y los alcances e implicaciones que el principio de División de Poderes incide en nuestro país, especialmente en el periodo temporal de 1917 a la fecha.

Por otro lado, no se debe perder de vista que uno de los más relevantes aspectos del sistema democrático o de un sistema

³² *Ibidem*, p. 395

político acorde con el constitucionalismo, se halla cimentado en mecanismos que permitan un equilibrio o balance en el ejercicio del poder.

Que los pesos y contrapesos no se sitúan como lo observó la teoría clásica, únicamente en los órganos del poder, su sitio se encuentra precisamente en la parte más tradicional de los estudios, en las relaciones los órganos del poder.

No sólo visualizados desde el ámbito de sus facultades constitucionales, haciendo un estudio acerca de elementos que tradicionalmente no eran considerados importantes, como la apertura de los sistemas electorales, sistemas de partidos políticos, factores estructurales y sobre todo la cada vez más amplia participación de los electores en las decisiones políticas, incorporaron nuevos elementos a las relaciones de poder.

Es también necesario resaltar que la idea primigenia y promotora de la presente investigación no es la mera cuestión teórica, sino intentar explicar desde el plano de lo estrictamente jurisdiccional su incidencia sobre la división de poderes en México.

Para efecto de lograr lo antes mencionado, se sitúa el análisis sobre la relación que deriva del Poder Judicial, a través de la actuación de la Suprema Corte de Justicia al resolver controversias constitucionales planteadas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de los 10 años posteriores a las reforma constitucional de 1994 al artículo 105. La hipótesis que plantea el presente trabajo es verificar si el Poder Judicial se posiciona como factor de equilibrio en la relación horizontal del poder. Lo anterior tiene por objetivo primordial señalar la importancia que revisten la citada reforma constitucional, sobre todo, observando que el tipo de funciones que ejerce actualmente el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Judicial se sitúa en una postura que no es exclusivamente la de un órgano jurisdiccional que resuelve conflictos, sino que la Constitución Federal le facultó para operar como factor de equilibrio entre los Poderes de la Unión esto es, para resolver las controversias de carácter litigioso entre el Poder Ejecutivo y Legislativo; Lo anterior, resulta de particular importancia en esta investigación por

las consecuencias que la dinámica descrita reviste al presente y futuro de nuestro país, como se constata en los siguientes capítulos.

Capítulo 2

El Poder Judicial y Suprema Corte de Justicia de la Nación

El presente capítulo aborda al Poder Judicial desde un enfoque metodológicamente descriptivo y se vincula al contenido general de la tesis.

En principio, se describe al Poder Judicial desde un punto de vista histórico, la justificación para incluir la orientación indicada responde a la imposibilidad de desligar los antecedentes constitucionales de su diseño e inserción en la actual Constitución, mismos que determinaron su desempeño y función actual, como más adelante se muestra.

El análisis abarca la estructura y competencia de los órganos del Poder Judicial, aspecto que la Constitución de 1917 prevé y faculta al citado órgano a intervenir en casos de índole jurisdiccional en asuntos de controversias entre particulares, imposibilitado para intervenir en asuntos de índole política, e incluso limitando su función a ser sólo intérprete de la legislación aplicable a casos concretos, al prohibir en su función hacer pronunciamientos generales a leyes inconstitucionales, bajo la justificación de que, al hacerlo, invadiría la esfera de competencia del Poder Legislativo.

Cuando menos desde los años cuarenta y hasta 1997, el proceso legislativo federal estuvo claramente controlado por el Presidente de la República. El partido gobernante (el PRI) tenía la mayoría en ambas Cámaras del Congreso

*de la Unión y, a su vez, el partido y el Congreso estaban subordinados políticamente al Presidente...las iniciativas legislativas no enfrentaban mayores obstáculos políticos, y el Presidente lograba que el Congreso aprobara las leyes que él consideraba convenientes.*³³

Por lo anterior, se analizan las reformas constitucionales que de 1917 hasta 1994 se promovieron en el marco de fortalecimiento del Poder Judicial concretamente se hace la referencia a la reforma al Artículo 105 constitucional.

El análisis al Poder Judicial se basa en su intervención para resolver conflictos entre los poderes Ejecutivo-Legislativo y su composición actual como resultado de su función arbitral y último interprete de la Constitución entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que desempeña Suprema Corte de Justicia vía resolución de Controversias constitucionales.

Por último se ofrecen aspectos generales acerca de la Controversia Constitucional que se fundamenta en el artículo 105 constitucional y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo este apartado aborda la justificación en torno a la delimitación del tema de investigación, centrado exclusivamente en la órbita federal.

2. El Poder Judicial

Se ha citado en toda la obra a la teoría división de poderes y en el presente apartado, es menester de nuevo referir la distribución del poder público, a efecto de comprender la asignación de funciones y facultades que la Constitución arroga al Poder Judicial, en concordancia con la citada teoría en México.

El artículo 49 de la Constitución Federal establece declaración expresa del principio de división de poderes, no reconoce prioridad alguna de ningún poder sobre los otros dos poderes del diseño en nuestra vigente Constitución Política y

³³ López-Ayllón y Fix-Fierro, Héctor, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de Derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm.97, enero-abril 2000, p. 159.

en todo caso, se intentó marcar un equilibrio, en concordancia con la teoría ya citada

De la doctrina que se incluye en la presente investigación es posible rescatar algunos criterios para describir las funciones del órgano judicial. Montesquieu al referirlo señaló [...] *será un poder, por decirlo así, invisible y nulo* [...] ³⁴, es decir, el Poder Judicial debe sólo interpretar las leyes o pronunciar las palabras de la ley, limitando sus facultades a mantener el orden jurídico.

A diferencia de los otros poderes e incluso la forma de la designación de sus integrantes, no es a través del voto popular.

De las palabras del tratadista Mario Melgar Adalid, se rescatan sus ideas cuando analiza el papel y el valor del Poder Judicial. Al respecto dice que ello dependerá de si los jueces desempeñan un papel instrumental, como meros jurisdicentes o si son ellos quienes fijan los límites al poder, dan garantía a los derechos fundamentales, y marcan el derrotero de una comunidad, en tanto son el poder sobrepuesto, el poder sobre el poder, esto es, los jueces y el poder que representan valen tanto como la Constitución que fija sus atribuciones. ³⁵

Asimismo el mismo autor señala que la separación de poderes es una idea central para comprender el papel de la judicatura en el funcionamiento del Estado. Las funciones Ejecutiva y Legislativa se refieren precisamente al poder, el Judicial no es estrictamente poder en tanto no está, *ni debe estar ligado o vinculado a la política*. Más allá de Montesquieu se debe hablar de división de funciones y no tanto de partición o *división del poder*, pues se trata de un concepto unitario y lo ejerce el Estado en su conjunto, el referido autor sostiene que el término correcto sería el de unicidad del poder.

Al respecto el autor García Pelayo no consideró a la división del poder como un tema nuevo, pero refiere que la aproximación más certera del poder es la del análisis constitucional. Además, la doctrina constitucional surge al mismo tiempo que la organización del Estado e incluso las Constituciones de Francia y Estados

³⁴ Montesquieu, op. cit., nota 9, p 105.

³⁵ Ver Melgar Adalid, Mario, "Constitución y Poder Judicial", *El significado actual de la Constitución, Memoria del simposio internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, serie estudios doctrinales, núm. 195 p. 419.

Unidos son expresión de pacto de reconocimiento de los derechos individuales sino también la organización del Estado, que es en última instancia la organización del poder público y la distribución de facultades y competencias configura un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder público. *No obstante la organización que garantiza la libertad, el ejercicio de los derechos públicos y la supremacía de la Constitución es el Poder Judicial.*³⁶

En el debate sobre la participación o no de los jueces de los atributos del poder público, el Doctor Emilio Rabasa tuvo la más elevada opinión sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a ella le corresponde el papel más alto en el orden interior de una república como es mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno por la autoridad que le confiere ser intérprete única de la Constitución, si bien es conocida la tesis de Rabasa de que el Judicial no es un verdadero poder. Lo anterior al señalar la debilidad del Poder Judicial atribuyendo que éste carece de un verdadero poder político.

2.1 Estructura, antecedentes y reformas del Poder Judicial desde la Constitución de 1917 hasta 2004.

La Constitución de 1917 consigna literalmente:

*Capítulo IV: Del Poder Judicial Artículo 94. Es deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas. Habrá además cinco Ministros Supernumerarios.*³⁷

El Poder Judicial de la Federación representa al organismo judicial más importante en nuestro país:

[...] no sólo conoce de asuntos federales ordinarios, sino que su competencia en amparo le permite revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad pública, incluyendo los demás tribunales federales y

³⁶ *Ibidem*, p. 422.

³⁷ Tena, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1982*, 11 ed., México, Porrúa, 1982, p. 856.

*locales, tanto judiciales como administrativos [...] la mayor parte de los asuntos que conoce el Poder Judicial federal corresponden a su competencia de amparo [...]*³⁸

Cabe destacar que su estructura actual se compone con fundamento en el artículo antes citado de la siguiente manera:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito [...]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas [...]

De lo anteriormente transcrito, se observa que la Integración del Poder Judicial de la Federación está depositada en los siguientes órganos jurisdiccionales:

- a) La Suprema Corte de Justicia (CSCJ)
- b) Los tribunales Colegiados de Circuito. (TCC)
- c) Los tribunales Colegiados de Circuito (TUC)
- d) Los Juzgados de Distrito (JD)
- e) El Tribunal Electoral. (Proceso de cambios que culmina en 1996, con la inclusión de este tribunal al Poder Judicial.)

La investigación centra el análisis de la función y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se delimita el tema exclusivamente en la resolución de Controversias Constitucionales entre los órganos Ejecutivo y Legislativo Federales, previstas en el Artículo 105 Constitucional, fracción I, Inciso c).

A efecto de vincular lo antes expuesto, se contrasta un importante dato, que, desde el punto de vista histórico- jurídico, incide de manera directa; no sólo en la conformación sino directamente en el desempeño que tuvo desde 1857 hasta 1994.

Al respecto y durante un periodo aproximado de 137 años, el Poder Judicial no tuvo otro mecanismo de control jurisdiccional fuera del juicio de amparo, esto es, defensa de las garantías individuales, por lo que no existió durante ese lapso de

³⁸ Ver López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit., supra* nota 33, p. 26.

tiempo la posibilidad de pronunciarse sobre asuntos que implicaran decisiones políticas.

A partir de 1917 se modificaron las funciones de la Corte en la Constitución Federal, a través su texto original del Artículo 94:

Artículo 94: Es deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en Tribunal Pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los periodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.³⁹

Desde luego que el texto citado, ha sido objeto de varias reformas, en el transcurso del tiempo.

La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha transformado de 1917 a 1994:

Cuadro 1

REFORMAS AL ARTÍCULO 94 CONSTITUCIONAL ENTRE 1994 Y 1997.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Artículo:	Texto de la reforma:
Diciembre 20 de 1928	94	<i>[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 16 Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o dividida en tres Salas de cinco miembros cada una, o en los términos que disponga la ley [...]</i>
Diciembre 15 de 1934	94	<i>[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintitún Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o dividida en cuatro Salas, de cinco ministros cada una, o en los términos que disponga la ley.</i>

Márquez, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, p. 581

Noviembre 21 de 1944	94	<i>[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o dividida en Salas, en los términos que disponga la ley [...]</i>
Febrero 19 de 1951	94	<i>[...] La Suprema Corte de Justicia se compondrá de veintiún Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas. Habrá además cinco ministros supernumerarios [...]</i>
Octubre 25 de 1967	94	<i>[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios y funcionará en Pleno o en Salas [...]</i>
Enero 15 de 1988	94	<i>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros numerarios. La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas [...] se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece [...]</i>
Diciembre 31 de 1994	94	<i>Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia... se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas [...] Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo tendrán derecho a un haber por retiro [...]</i>

*FUENTE: Elaboración propia con datos de Márquez, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002.

- a) En la primer reforma constitucional de 1928, los cambios fundamentales a la Corte se hicieron consistir en una modificación en el número de los Ministros de 11 a 16. Lo primero que se hace notar de esta iniciativa de Obregón se pretendió en una serie de variados argumentos: la ineficacia y el rezago de la Corte, la designación de Ministros por un órgano exclusivamente y la impunidad de los ministros.

- b) En cuanto a los nombramientos la maniobra fue deshacerse de los ministros en activo y además, generar un mecanismo que le permitiera intervenir en la designación y por otro lado esta reforma le permitió completar su maniobra de subordinación del Poder Judicial, al establecer la posibilidad de remoción a partir de un supuesto tan general como la mala conducta y mediante la actuación de un órgano legislativo que le dispensaba amplia sumisión.⁴⁰
- c) La reforma al artículo 94, consistió en el aumento el número de integrantes de 16 a 21 Ministros, así como el periodo en el cargo así como requisitos para ser Ministro. Entre otras razones planteó el que la Corte tuviese un carácter auténtico de tribunal constitucional así como lograr la correcta integración de los órganos del Estado, esto es, una colaboración entre poderes.

La intención de esta reforma a la Corte, fue lograr que sus integrantes ideológicamente estuvieran en concordancia con el cardenismo que en este momento no esta concebida como un factor de garantía del statu quo, sino como un factor de juridificación de las conquistas revolucionarias.⁴¹

- d) La reforma de 1944 y su intención fundamental fue la de volver a la inamovilidad judicial, permitir la renovación integra de la Corte y sobre todo, otorgarle al Presidente de la República una facultad adicional respecto de la destitución de los ministros. Así, desde las primeras reformas se buscó dar a la Corte el diseño específico para el cumplimiento de sus funciones sexenales concretas, sino la utilización de fuertes mecanismos presidenciales para llevar a cabo la selección y el nombramiento sexenal de los de los ministros.

En términos generales podemos inferir que con las reformas a la Corte se generan condiciones formales mediante los cuales los presidentes de la República llevaron a cabo la designación de Ministros, manteniendo las

⁴⁰Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la Teoría Constitucional”, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Documento de trabajo, Apartado IV.

⁴¹ *Idem.*

condiciones formales de separación de poderes, autonomía judicial e importantes grados de independencia.⁴²

- e) Las reformas entre 1951 y 1967. La etapa del diseño de la Corte se ha concluido. Por lo tanto, las reformas entonces se tornaron del tipo competencial, esto es, de estructura mientras que en el resto del Poder Judicial fueron creación y distribución de juzgados de distrito y tribunales. Lo anterior en la inteligencia de que se siguieron manteniendo las facultades que se han revisado en líneas anteriores con respecto al modelo de dominación priísta.⁴³
- f) La reforma de 1987, en esta se expone la necesidad de perfeccionar a la Corte con una función de supremo intérprete de la Constitución y colocar a la SCJN como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación por lo que debe concentrar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser su función primordial, respecto de la División de poderes, lo que le da configuración al Poder Judicial

2.2 Reforma constitucional de 1994

Se Inicia el presente apartado con las palabras de Don Héctor Fix- Zamudio:

En México, el Poder Judicial, más que tercer poder, era considerado un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos.⁴⁴

El presente capítulo se delimita a presentar y analizar al Poder Judicial, y especialmente reformas al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que es imprescindible analizar minuciosa y detalladamente elementos contenidos en el importante decreto de reforma judicial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 31 de diciembre 1994, cuando el órgano

⁴² Cossío Díaz, José Ramón, *Loc cit.*

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Fix-Fierro, Héctor, "La reforma judicial en México, ¿De donde viene? ¿Hacia donde va?", *Documento de trabajo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Noviembre de 2002, p. 2

reformador, modificó y enmendó la materia que en este apartado se refiere, los artículos 76, fracción VIII; 89, fracción XXIII, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 110, y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, el presente trabajo se centra en dos aspectos de la reforma constitucional:

- 1) El Artículo 105, fracción I, inciso c) que se refiere al mecanismo de control denominado *Controversia Constitucional*, medio a través del cual la Corte puede empezar a desempeñar un rol más prominente en la vida constitucional y en la aplicación de las normas constitucionales.
- 2) Esta investigación reconoce a la reforma constitucional, de referencia, como trascendental, mediante la cual se reviste a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la atribución fundamental de declarar con requisitos precisos la invalidez de normas impugnadas, esto es, a partir de esta reforma, la Corte ahora cuenta con facultades suficientes para anular un acto legislativo o una promulgación del ejecutivo.

2.3 Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Se han enumerado brevemente en el apartado 2.1, las reformas realizadas al Poder Judicial desde 1917 a 1994, en orden cronológico, bajo las cuales, se ha variado en diversas ocasiones la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De la reforma de 1994, en los artículos transitorios se determinó la conclusión de las funciones de los ministros que entonces integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la misma forma se previno que para la nominación y aprobación de los nuevos ministros del Alto Tribunal, a propuesta del Titular del Ejecutivo a la Cámara de Senadores, para efectos de elegir y nombrar, de entre dieciocho candidatos, a los once ministros.

Dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación del decreto, en la inteligencia de que el Ministro designado Presidente de la Suprema Corte de Justicia, también lo sería del Consejo de la Judicatura.⁴⁵

Por cuanto hace a la Integración y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se citó en forma breve las principales reformas al artículo 94 constitucional, del cual se advierte que la Constitución de 1917 integró el Máximo Tribunal con 11 ministros –como en la actualidad-, su funcionamiento se reguló para que funcionara en Pleno.

Al reflexionar sobre el número de ministros, ha variado desde 1917, se ha aumentado en algunas ocasiones, e incluso llegó a ser hasta de veintiséis ministros, la explicación obedece al rezago en el número de expedientes, situación que no se resolvió. En la reforma de 1988 ello no se consideró, aún cuando el número elevado de ministros no es conveniente, no obstante se siguió conservando el número de ministros.

La iniciativa de ley en 1994 se pronunció por reducir el número de ministros, el propósito fue crear un órgano sólido, altamente calificado, acorde con la importancia de la función como tribunal constitucional, en razón de sus atribuciones y competencias.

Por los importantes efectos de sus resoluciones le sitúan jerárquicamente en una posición superior, con relación a los poderes tradicionales, los cuales se obligan a acatar las resoluciones del tribunal constitucional, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es su Tribunal máximo, se intentó constituir desde 1994 un Tribunal Constitucional. La reforma de 1994 posiciona a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional, al suprimir de sus actividades funciones administrativas y de gobierno; además con la creación de garantías constitucionales –controversias

⁴⁵ Aguinaco, José Vicente, Conferencia Magistral: “La Reforma al Poder Judicial de la Federación 1994-1995”, *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1997, serie estudios doctrinales Número 183, 1998, p. 26.

constitucionales o acciones de inconstitucionalidad- que se traducen como mecanismos de control jurídico sobre los otros poderes;

2.4 Controversias Constitucionales

En México, el derecho procesal comprende ocho garantías de control de la constitucionalidad:

- 1) El juicio político (artículo 111);
- 2) El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97 párrafos segundo y tercero);
- 3) Las controversias constitucionales (artículo 105 fracción I);
- 4) El juicio de amparo (artículos 103 y 107);
- 5) La acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II);
- 6) El juicio de protección de los derechos político electorales (artículo 99, fracción quinta);
- 7) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción cuarta); y
- 8) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del ombudsman (artículo 102, apartado “B”. Todos los preceptos citados corresponden a la Constitución Federal.)⁴⁶

La investigación se delimita, en exclusiva, a la garantía de control denominado Controversia Constitucional que se contiene de manera textual en el siguiente dispositivo:

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)..*
- b)..*

⁴⁶ Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del Siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 105-106

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; [...]*

Del texto antes transcrito, se extrae el tema, materia de la presente tesis, que se centra sobre casos de controversias entre órganos federales, por lo que se justifica la exclusión de conflictos entre los niveles estatal, municipal y el Distrito Federal.

Las controversias constitucionales son juicios que se promueven ante Suprema Corte de Justicia de la nación, en su carácter de única instancia, asimismo que se presentan bajo el supuesto de conflictos entre dos poderes cuando alguno considere que su esfera de competencia ha sido afectada y se ha vulnerado a la Constitución.

Mediante las controversias constitucionales se pretende salvaguardar dos elementos fundamentales del orden jurídico mexicano: el sistema federal y la división de poderes.⁴⁷

2.5 El conflicto entre órganos constitucionales en el derecho comparado

El presente apartado intenta hallar el origen de las controversias constitucionales entre Ejecutivo y Legislativo y sus antecedentes en otros países, ello, a efecto de situar cronológicamente el tema de referencia, sin embargo los resultados no han sido muy alentadores porque se haría necesaria una profunda investigación al efecto, que por supuesto rebasaría con mucho el propósito de este trabajo. En atención a lo antes expresado, el trabajo de investigación se limita a esbozar de manera breve los antecedentes.

Los procedimientos jurisdiccionales de controversias entre poderes constitucionales son recientes en su versión moderna, la razón de ello obedece a

⁴⁷ Cossío, José Ramón, Foro: "¿Otra imposible tarea?", *Justicia Constitucional en Iberoamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de derecho público comparado, <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00=portada.htm>

que durante el siglo XIX, específicamente en Europa, su resolución se efectuó estrictamente en el ámbito político.

Concretamente en países como Suiza en su Constitución de 1874, a través de su Asamblea Nacional resolvió vía política las controversias entre poderes del Estado. El caso de Austria y Alemania también resolvieron sus conflictos entre poderes bajo un tratamiento político.⁴⁸

De lo anterior se infiere que no existen antecedentes del tratamiento jurisdiccional otorgado a las controversias entre poderes del Estado, sino la resolución al nivel político. No obstante la doctrina ubica que el surgimiento de las formas jurídicas de solución a controversias, tiene su aparición en las trece colonias inglesas de Norteamérica, pues en ellas se da una especie de limitación en la acumulación en el ejercicio del poder, que surge no como consecuencia de considerar la Constitución como norma jurídica que debe interpretarse por los tribunales, sino por el árbitro imparcial que mantiene la unidad de los Estados.⁴⁹

El Sistema americano de resolución de conflictos parte de tres puntos de referencia:

- a) un sistema de división de poderes;
- b) La concepción del poder judicial; y,
- c) El carácter normativo de la Constitución.

De acuerdo a lo anterior, los conflictos entre órganos de poder por razones de competencia se suscitan entre los poderes son jurídicos y políticos, se resuelven en los tribunales realizando una aplicación del texto constitucional. Al respecto el siguiente párrafo ilustra:

[...] se pensó en un argumento jurisdiccional basado en la *cláusula de supremacía de la Constitución* (Artículo VI), correspondiendo a los jueces y tribunales interpretar la norma fundamental para resolver toda clase controversias en las que un acto o norma vulnere la constitución o las leyes federales, pues constituyen la ley suprema del país. Con ello la

⁴⁸ Corzo, Edgar, "José Ángel Montoro, el conflicto entre órganos constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVII, número 81 septiembre-diciembre 1994, p. 811.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 814.

resolución de los conflictos entre las partes se hace no mediante una jurisdicción de conflictos sino mediante la autoridad ordinaria de todos los tribunales, especialmente el Tribunal Supremo. Además, no hay una legitimación objetiva sino que los particulares plantean las demandas sin perseguir la determinación de una titularidad de una competencia, más bien de un derecho subjetivo [...] Por lo que hace a las controversias entre los poderes de la federación, no existe un cauce procesal para que intervengan los tribunales. Ello, porque una demanda que pida la declaración de una titularidad de una competencia, sería una cuestión de resolver jurídicamente, además el Tribunal Supremo no tiene competencia originaria para estos casos.

Sin embargo la práctica ha demostrado que lo anterior sucede en controversias concretas por considerar que existen vicios de competencias.⁵⁰

El sistema norteamericano observa también una marcada diferenciación en el ámbito de competencia del poder judicial al resolver y realizar una correcta aplicación de la norma fundamental, pero sobre todo al contener la particularidad de decidir precisamente bajo el ámbito de lo jurídico, y no desde el punto de vista político, es ante todo una conceptualización de los asuntos desde la perspectiva constitucional.

A efecto de dirimir conflictos entre los poderes federales, -esto es la distribución horizontal del Poder- la participación de los tribunales se asume de manera indirecta y la Suprema Corte ha delimitado en apelación algunas competencias del presidente y le ha impuesto límites a su poder con relación al Congreso.

Hasta este punto podrían observarse rasgos parecidos del sistema norteamericano con el caso de México, sin embargo ello pudo inferirse hasta antes de las reformas constitucionales de 1994, año en que el modelo en nuestro país comienza a observar y adoptar características similares o parecidas al modelo

⁵⁰ Corzo, Edgar, *op. cit.*, *Loc cit.*

europeo, al erigir un órgano arbitral preestablecido en la Constitución y en el que los sujetos legitimados son órganos, poderes y ámbitos del Estado.⁵¹

Siguiendo al mismo autor⁵², quien expone que en Europa los tribunales constitucionales son principalmente encargados de resolver las controversias competenciales entre órganos, poderes y ámbitos.

Se entienden como los órganos que mejor pueden asegurar el funcionamiento del sistema, se procurará dotarlos de las competencias necesarias para garantizar la constitución.

Asimismo el Doctor Héctor Fix-Zamudio, manifiesta lo siguiente:

[...] los organismos calificados como Cortes o Tribunales especializados como las salas especializadas como las Cortes Supremas...o Tribunales constitucionales cuya función principal es resolver conflictos constitucionales son verdaderos organismos constitucionales.

La mayor parte de carácter autónomo, se encuentren o no situados dentro o fuera del poder judicial ordinario [...] Los tribunales constitucionales realizan la interpretación suprema y definitiva de las normas, principios y valores de las cartas fundamentales, que asume también una labor política de carácter técnico, ya que participan en las decisiones políticas fundamentales [...] como uno de los aspectos contemporáneos de la evolución hacia la *judicialización de las cuestiones políticas* [...] otro aspecto [...] de estos organismos especializados [...] es la función política que realizan [...] se ha considerado tienen una naturaleza mixta de una *jurisdicción política*, pero de carácter técnico [...] lo político y lo jurisdiccional, no son excluyentes entre sí, en virtud que la gran trascendencia política de las cuestiones directamente constitucionales no significa que no puedan sujetarse a criterios de derecho y a formas jurisdiccionales [...]”⁵³

⁵¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “El Municipio en las controversias constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996, p. 448.

⁵² Idem.

⁵³ Fix-Zamudio, Héctor, Conferencia Magistral: “Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de procesos constitucionales”, Memoria del VII Congreso iberoamericano de derecho constitucional,

El punto de vista de esta investigación es acorde al criterio, los acertados conceptos y comentarios del Doctor Héctor Fix-Zamudio, con respecto a las Cortes o Tribunales especializados en materia constitucional, modelo bajo el cual se intentó delinear a la Suprema Corte de Justicia en México, no sólo en cuanto a su naturaleza sino por cuanto hace a su estructura y función.

Por otra parte interesa de manera particular resaltar los países en donde se verificó la creación de organismos jurisdiccionales de la misma índole, al respecto debemos agregar que no existe un modelo que tenga supremacía.

Para el efecto indicado y siguiendo al Doctor Fix-Zamudio, se presentan los siguientes cuadros:

Cuadro 1

Situados fuera del Poder Judicial

País	Año	Órgano
Austria	1945	Corte Constitucional
España	1978	Tribunal de Garantías Constitucionales
Italia	1948	Corte Constitucional
Portugal	1976-1982	Tribunales constitucionales

Fuente: Elaboración propia con información presentada por el Doctor Héctor Fix-Zamudio

Cuadro 2

Forman parte del Poder Judicial:

País	Año	Órgano
Alemania	1949-1990	Tribunal Federal Constitucional
Polonia	1977	Tribunal Constitucional.
Federación Rusa	1993	“ “
Sudáfrica	1997	“ “

Fuente: Elaboración propia con información presentada por el Doctor Héctor Fix-Zamudio.

Cuadro 3

En Latinoamérica situados fuera del Poder Judicial

País	Año	Órgano
Guatemala	1965-1985	
Ecuador	1998	
Perú	1979-1993	

Fuente: Elaboración propia con información presentada por el Doctor Héctor Fix-Zamudio.

Cuadro 4

En Latinoamérica forman parte del Poder Judicial

País	Año	Órgano
Colombia	1991	
Bolivia	1994	
Salvador	1983-1991	
Costa Rica	1989	
Paraguay	1992	
Nicaragua	1995	
Venezuela	1999	
México	1988-1994	

Fuente: Elaboración propia con información presentada por el Doctor Héctor Fix-Zamudio

De la descripción anterior es posible inferir que no existe un criterio uniforme sobre el encuadramiento de los tribunales o cortes constitucionales dentro de la organización de los órganos del Estado.⁵⁴

Cabe destacar un dato que, corrobora lo ya indicado en el inicio de este apartado, y es la reciente aparición en orden cronológico y la creación de los órganos especializados; esto es, al ser 1949 la fecha más remota de creación y la más cercana 1999.

En nuestro país se verifica la aparición del órgano constitucional hasta las reformas constitucionales al Poder Judicial en 1994, situación que se analiza en el siguiente apartado.

⁵⁴ Ibidem, p. 215-216.

2.6 Antecedentes de Controversias Constitucionales en México

El sistema jurídico en México, concretamente a partir de las reformas constitucionales al Poder Judicial en 1994, fundamenta el mecanismo de control constitucional denominado Controversia Constitucional, apertura que hoy permite dirimir conflictos entre Poderes a través de un juicio que se sustancia ante la Suprema Corte Justicia de la nación, se erige como única instancia facultada para la solución jurisdiccional a los problemas planteados.

La reforma constitucional, de referencia, tiene una importancia trascendental para nuestro país en razón de que en toda nuestra historia constitucional no existe evidencia de **NINGÚN** antecedente establecido para dirimir controversias entre Ejecutivo-Congreso de la Unión dentro de la relación horizontal del poder.

El significado trascendental, indicado en el párrafo anterior, contiene aristas importantes que se analizan en la presente investigación para intentar determinar si el Poder Judicial a través de las resoluciones del máximo Tribunal se posiciona como factor de equilibrio en la división horizontal del poder en México. Lo anterior porque trasciende de manera importante el ámbito constitucional, al otorgar facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial se replantea y erige como un árbitro entre el Poder Ejecutivo y el Congreso (cualquiera de sus Cámaras o la Comisión permanente); ó viceversa.

Lo inédito de la figura constitucional es: plantear en su contenido una solución jurisdiccional a controversias entre órganos del poder público, que en sí mismo representa un avance sustancial porque en siglos de constitucionalismo la solución fue confinada al ámbito de lo político. Al respecto como afirma el Doctor Fix-Zamudio:

[...] dichos conflictos [...] se han decidido con instrumentos estrictamente políticos, que no son los más adecuados para resolver de manera imparcial conflictos que son de naturaleza jurídica.”⁵⁵

⁵⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, primera parte, p. 135.

Nada tendría de sorprendente la solución política a problemas o conflictos entre Legislativo y Ejecutivo, si no fuera porque tradicionalmente no se verificaban controversias.

Lo anterior, tomando en consideración que el Presidente de la República, en uso y abuso de facultades formales e informales, mantenía en posición de abdicación al Congreso de la Unión, dada la composición de mayoría que mantuvo el partido en el poder, y el presidencialismo exacerbado que existió en México durante décadas, lo que impidió el enfrentamiento entre poderes.

La intervención del Poder Judicial tiene como finalidad el mantenimiento de los diferentes órganos de poder dentro del ámbito de su esfera de competencia, así como resolver sobre la constitucionalidad de sus actos.

Por otra parte no es posible soslayar que la figura constitucional en análisis, reviste importancia sustancial al establecer el alcance de efectos *erga omnes*, con ocho votos de los once ministros que integra la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo se traduce en un esfuerzo por transformar a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, con rasgos parecidos a los Tribunales constitucionales establecidos en Europa.

Al efecto, el Doctor Jaime Cárdenas afirma:

En México la controversia constitucional antes de las reformas de 1994, pero principalmente a partir de la actual redacción de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, tiende a preservar la división horizontal y vertical del poder.⁵⁶

La perspectiva de este trabajo comparte la opinión del tratadista en comento, en razón de que las controversias constitucionales no sólo tienden a la preservación de la división horizontal del poder en nuestro país, sino tienen efectos y alcances de mayor envergadura al contar con facultades que le otorgan la posibilidad de constituirse como factor de equilibrio sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

Lo anterior se infiere al verificar las soluciones de tipo político que privaron durante varios sexenios en México, esto a consecuencia de la evidente actuación

⁵⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Op. cit, supra* nota 51, p. 447.

de superioridad y hegemonía que ejerció el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial.

No obstante que la Constitución Federal adoptó como directriz a la Teoría Clásica de la División del Poder, durante prácticamente toda su historia constitucional, sin embargo la realidad evidenció un desequilibrio orgánico y como se deriva de los antecedentes que a continuación se presentan, en México no hubo mecanismo de control jurisdiccional para resolver controversias o conflictos entre órganos federales por lo menos hasta la reforma de 1994.

2.7 Artículo 105 constitucional

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

La figura jurídica denominada controversia constitucional no es creación de las reformas de 1994. Sin embargo, éstas le dieron muy apreciable extensión y proveyeron consecuencias que antes no existían, como el efecto invalidar una sentencia cuando se refiere a una norma general.

En asuntos de controversia constitucional, se resuelve acerca de la constitucionalidad de actos y normas, en sus respectivos casos, expedidas por determinado ente público, que afectan o pueden afectar atribuciones de otro. Por ello, entran en juego prácticamente todos los órganos del poder público, federal, estatal y municipal. Su fundamento legal se encuentra en la Constitución y dispone:

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

1.- 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.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia;..⁵⁷

En la parte que interesa a la presente investigación, se advierte que el precepto constitucional prevé que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con motivo de disposiciones generales o actos, se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cuando alguno de estos órganos federales estime vulnerada su esfera de competencia otorgada por la Constitución Federal o bien cuando planteen o se advierta que se incurrió en algún tipo de violación a la Constitución, considerada integralmente.

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Lo anterior, permite concluir que las finalidades de las controversias constitucionales consisten en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique si, en algunos casos, existe invasión a la esfera de competencia de la parte actora (poder, órgano o entidad), a través de la norma o acto impugnado, para de esa manera preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que se otorgan en la Constitución a los poderes, órganos y entidades de los distintos órdenes jurídicos que coexisten en nuestro país y, en otros, si se vulnera en cualquier manera el orden constitucional.

Asimismo las controversias constitucionales son juicios que se promueven ante Suprema Corte de Justicia de la nación, en su carácter de única instancia, asimismo que se promueven bajo el supuesto de conflictos entre dos poderes cuando alguno considere que su esfera de competencia ha sido afectada y se ha vulnerado a la Constitución.

*Mediante las controversias constitucionales se pretende salvaguardar dos elementos fundamentales del orden jurídico mexicano: el sistema federal y la división de poderes.*⁵⁸

2.8 La demanda y su contestación

El plazo para la presentación de la demanda de Controversia Constitucional, -siguiendo un procedimiento similar al Juicio de Amparo- es de treinta días. Si se trata de actos o de normas generales, y de sesenta días, si de lo que se trata es de conflictos de límites. En el caso de los actos, el cómputo del plazo corre a partir del día siguiente a aquel en que en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. Si se trata de normas, el plazo empieza a contar a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o bien a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

⁵⁸ Cossío, José Ramón, *Op. cit.*, *supra* nota 47.

En la hipótesis de conflictos de límites, el plazo se computa a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine, como se desprende del siguiente dispositivo legal de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, que a la letra dice:

ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.⁵⁹

Los requisitos que debe contener la demanda son muy similares a los exigidos para las demandas en juicio de amparo (artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo), ya que en ella deben señalarse:

- a) la entidad, poder u órgano actor;
- b) la entidad, poder u órgano demandado;

⁵⁹ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional

- c) las entidades, poderes u órganos terceros interesados;
- d) la norma general o acto cuya invalidez se demande;
- e) los preceptos constitucionales que se estimen violados;
- f) manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor; y,
- g) los conceptos de invalidez.

El escrito por el que se conteste la demanda deberá por supuesto versar sobre la afirmativa o negativa de los hechos narrados por el actor, o, en su caso, expresar los que se ignoran por no ser propios o exponer cómo ocurrieron tales hechos. También se deberán esgrimir las razones o los fundamentos jurídicos por los que se considere debieran sostenerse la validez del acto o norma general impugnada, con fundamento en el capítulo Capítulo IV, artículos 21 a 23, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105.

Capítulo 3

Suprema Corte de Justicia, último intérprete constitucional entre Ejecutivo y Legislativo

Los conflictos que se verifican entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, como ya se analizó, se regulan por el inciso c) de la fracción I, del artículo 105 constitucional.

Respecto a conflictos entre órganos del Poder Público, el investigador Miguel Carbonell explica:

Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo son de reciente aparición dentro del escenario político mexicano. Durante mucho tiempo esos conflictos no existieron por el simple hecho de que uno de los poderes arrollaba completamente al otro: eran los tiempos en que el presidencialismo mexicano, caracterizado por el predominio del Poder Ejecutivo no solamente sobre los legisladores, sino [...] también sobre todo el sistema político [...]⁶⁰

Derivado de la cita anterior, así como del análisis del capítulo II de este trabajo de investigación, es posible inferir:

- a) Los conflictos que surgieron entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo por lo menos hasta 1997, fueron resueltos por la vía política por el propio

⁶⁰ CARBONELL, Miguel “Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México”, *Contribuciones*, Argentina, núm. 3, septiembre de 2002, p 11, www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros_Anteriores/Contri3_02.htm

Presidente de la República, en obviada de razón, si se considera el hecho de contar con mayoría en el Congreso de la Unión, de esa forma se neutralizó siempre la posibilidad de enfrentar diferencias.

- b) Con la reforma constitucional de 1994, año en que se modificó, entre otros, el artículo 105 constitucional, fracción I, inciso c). Quedó prevista en nuestra Constitución la resolución jurisdiccional de conflictos entre poderes. En otros términos a través del citado artículo se facultó al Poder Judicial, para que a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera asuntos de controversias constitucionales entre los Poderes de la Unión.
- c) Los conflictos comenzaron a verificarse en años posteriores a 1997, año en que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso. Consecuentemente el Poder Ejecutivo perdió también la capacidad para imponer su voluntad al interior del Congreso de la Unión.
- d) Lo antes citado, permite interpretar que a partir de la reforma constitucional de 1994 fue jurídicamente viable resolver conflictos entre los poderes a través de la interposición del juicio de Controversia Constitucional ante el más Alto Tribunal del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las consideraciones anteriores, y, particularmente el año 1997, marcan el comienzo de conflictos o enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo al nivel federal, que como se ha expuesto, han requerido el arbitraje e intervención jurisdiccional del Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia para la resolución de Controversias constitucionales.

Esta investigación comparte la explicación que expresó en una entrevista con el Ex-Ministro Juventino Castro y Castro:

Hay que entender que estamos en una nueva etapa y que el papel de la Corte es producto de los tiempos que vivimos, caracterizados por una apertura democrática y una pluralidad en los órganos de gobierno, y cuando surgen conflictos entre éstos la Suprema Corte surge ahora como un tercero imparcial.

*Tradicionalmente, la solución de los problemas político-jurídicos entre órganos del Estado se lograba mediante una instancia político-burocrática, que era la Presidencia de la República, se hacía por debajo del agua, dijo Castro y Castro [...]*⁶¹

El autor Miguel Carbonell también refiere el tema de la siguiente forma:

*Para nadie es un secreto que una de las piezas maestras de cualquier democracia es un sistema judicial capaz de hacer exigible en la práctica el principio de sujeción de las autoridades al orden jurídico. Allí donde no exista un sistema judicial independiente será muy difícil poder mantener que se trata de un Estado en el que los derechos de los ciudadanos están a salvo y donde la división de poderes tiene algún significado más allá de la retórica que suele acompañarlo.*⁶²

Por lo que se refiere al autor en comento, es medular su opinión para la presente investigación, pues pone en relieve la labor del poder judicial dentro de una democracia pero a la vez aborda el tema de la división de poderes, lo que encuadra la perspectiva de la presente investigación.

Asimismo conviene citar las palabras de del autor Salvador Valencia Carmona quien refiere:

*[...] el instrumento procesal denominado controversias [se erige] como custodio de la división de poderes afinando los pesos y contrapesos del Estado Mexicano, en varias resoluciones se establecen precedentes importantes para las relaciones entre el ejecutivo y legislativo.*⁶³

En cuanto a la función arbitral o jurisdiccional como último intérprete constitucional del Poder Judicial en dirimir controversias, conviene asimismo, citar un extracto de las palabras pronunciadas en conferencia por el Ministro Olga Sánchez Cordero:

⁶¹ Carrasco Araizaga, Jorge, "La Suprema Corte, el objeto de la seducción", *Revista Proceso*, México, año 27, Núm. 1408, 26 de octubre de 2003, p. 9.

⁶² Carbonell, Miguel, "¿El Poder Judicial: El tercero ausente?", *Metapolítica*, número 30, p. 100, www.metapolitica.com.mx/numant/30/

⁶³ Valencia Carmona, Salvador, *Las Controversias constitucionales instrumento regulador del Estado Mexicano*, en Derecho constitucional Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Carbonell, Miguel, (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 903

*El Poder Judicial de la Federación, por tanto, representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional.*⁶⁴

A decir de las palabras del Ministro antes citado, el mismo considera que el Poder Judicial como *arbitro que dirime controversias*, genera entre ellos *un equilibrio*, quien señala el contenido de la hipótesis central de la presente investigación.

Una vez apuntadas las consideraciones anteriores, más adelante se aborda, de nueva cuenta, el contenido de este apartado respecto la función arbitral del Poder Judicial para colegir si en efecto dicho poder se constituye como factor de equilibrio en la relación horizontal del poder público en México, como propone la hipótesis de esta investigación.

3.1 La Suprema Corte de Justicia y su función de árbitro de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público Federal

Este apartado muestra la función determinante que el Poder Judicial tiene con relación a la resolución de Controversias Constitucionales, a través de su máximo Tribunal e intérprete, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerce sus facultades para intervenir en conflictos que se susciten entre diversos entes jurídicos.

El análisis propuesto para esta investigación se delimita sólo hacia conflictos que se originen entre los poderes de la Unión: Legislativo- Ejecutivo y viceversa, esto es en la relación horizontal del poder federal en nuestro país, a que se ha hecho referencia.

⁶⁴ Sánchez Cordero, Olga, “Conferencia Judicial Internacional”, La Independencia Judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos, organizada por el “Centro para la Democracia”, en la que fue presentada el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA. www.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/conferencias-prn.asp

Se inicia el análisis con las palabras de Miguel Carbonell, quien señala que en la mayor parte de los países que han logrado avanzar en la consolidación democrática, se han creado tribunales constitucionales que han actuado sirviendo de árbitros entre las partes en liza.⁶⁵

Así el Poder Judicial en México, ha entrado en escena al adquirir la calidad de árbitro entre las partes en pugna, hasta alcanzar desempeñar funciones de tribunal constitucional y al efecto, resolver controversias constitucionales a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La actuación referida, encuentra su fundamento y sustento legal en el artículo 105 constitucional, es decir, ejerce asimismo un mecanismo de control constitucional jurisdiccional. De la referida actividad emerge nueva perspectiva que faculta constitucionalmente al Poder Judicial para posicionarse como un factor real de equilibrio entre los órganos del poder al nivel federal.

Asimismo el Poder Judicial se erige como máximo intérprete constitucional entre las partes en controversia, a consecuencia de las importantes reformas constitucionales de 1994; no obstante, los efectos de dichas reformas se comenzaron a hacer más evidentes en 1997, año particularmente importante si se consideran los resultados de las elecciones pues los porcentajes indican que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso.

[...] en 1996, el gobierno y el Congreso comenzaron a negociar reformas electorales. Estas incluían la formación de un tribunal electoral, que traería autoridad legal sobre las elecciones debajo del control presidencial. Esto con la reforma del Instituto Federal Electoral, el cual se convirtió en un organismo autónomo encargado de establecer reglas a las elecciones. Mientras que el IFE apretó el control sobre los partidos políticos, el PRI

⁶⁵Carbonell, Miguel, "El nuevo papel del poder judicial y transición a la democracia en México", en Hernández Antonio, María y Valadés, Diego, (coord.) *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 14.

*perdió la mayoría en el Congreso y la gubernatura del Distrito Federal en las elecciones de 1997.*⁶⁶

Para ilustrar lo anterior, baste considerar que entre 1917 y 1994 fueron interpuestas 42 controversias constitucionales, mientras que entre 1995 y junio de 2004 se interpusieron 826.⁶⁷

A continuación se expresa Miguel Carbonell, al señalar que pese a todo, es obvio que la forma en que tradicionalmente ha funcionado el sistema político ha cambiado y que como parte de ese cambio tenemos hoy un Poder Judicial que ya no es “el tercero ausente” dentro del esquema de división de poderes.⁶⁸ La hipótesis central que esta investigación sostiene, se sustenta y está orientada hacia la importancia que adquirió el Poder Judicial a raíz de erigirse como órgano constitucionalmente facultado para intervenir en la resolución de controversias que se susciten en la división horizontal del poder en México.

Lo anterior, constituye en el aspecto medular y para intentar explicar, se parte de los conceptos primigenios de la teoría clásica de la división de poderes. Asimismo se exponen conceptos de autores contemporáneos para lograr el objetivo metodológico de interpretar la aplicación de la citada teoría en México. A través de Constitución de 1917, se establece una aplicación teórico-práctica para vincular la relación de los órganos del poder en la realidad concreta. Los resultados conducen a inferir un desequilibrio orgánico, lo que no es una novedad dado que el fenómeno fue observado durante varias décadas, por lo menos como se ha señalado hasta 1997, no obstante el móvil para el desarrollo de esta investigación es precisamente determinar hasta que grado el mecanismo de control jurídico denominado controversia constitucional logra posicionar al Poder Judicial como factor de equilibrio sobre la relación horizontal del Ejecutivo y Legislativo.

⁶⁶ Centro de Investigación para el desarrollo, A.C., CIDAC, Política mexicana, México, Distrito Federal, Octubre de 2003, www.cidac.org/portalesp/index.php

⁶⁷ Datos obtenidos por el autor de la tesis en la Unidad de Enlace para la Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el 1 de junio de 2004.

⁶⁸ Carbonell, Miguel, *Op. cit.*, *supra* nota 65, p. 18.

Por lo antes expuesto, y a efecto de comprobar o disprobar la hipótesis planteada. Es oportuno subrayar que, en caso afirmativo, estaríamos frente a una situación inédita.

Lo anterior, en razón de saber que la teoría de la “*división de poderes*” no ha funcionado como tal en casi ningún país, aunque se adoptó el principio en diversos Estados y que en la práctica no es escindiendo la función del poder público una panacea que se ofrece al funcionamiento del Estado. No obstante, el punto focal se encuentra en la idea rudimentaria de Locke y Montesquieu, de que el poder debe tener límites.

Esta investigación vincula el criterio de los citados autores clásicos al analizar un mecanismo de control al poder del Ejecutivo y/o Congreso de la Unión a efecto de que no sea rebasado el límite de su esfera de competencia o bien no emitan actos contrarios a la Constitución.

En el próximo apartado se realiza el análisis de controversias constitucionales deducidas de la relación horizontal del poder en México, promovidas con apego al inciso c), fracción I del artículo 105 de la Carta Fundamental, en el periodo comprendido de 1994 a 2004.

3.2 Revisión a los casos de controversias constitucionales entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

Los casos de controversias entre los Poderes de la Unión, presentados para su resolución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sólo abren en México una página inédita de su historia constitucional, sino también en la historia jurisdiccional del Poder Judicial.

De ello dan cuenta las palabras del investigador Julio Ríos Figueroa:

En diciembre de 1994, por primera vez en la historia mexicana, una reforma constitucional proporcionó al Poder Judicial la facultad de determinar sobre la constitucionalidad y otorgó a la justicia mexicana la inamovilidad en el cargo por 15 años, encaminada a aislarla de presiones políticas de las actuales administraciones. Por lo tanto, desde 1994, la Suprema Corte de Justicia de la

*Nación actuando en contra de los detentores del poder, cuando éstos actúan en contra de la Constitución, y resolviendo conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, con base en la Ley Suprema [...]*⁶⁹

Por su parte, el actual ministro de la Corte y ex-investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México, el doctor José Ramón Cossío Díaz pronunció en su discurso ante el Senado de la República -en el marco del proceso de nombramiento para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- el día 27 de noviembre de 2003, cargo que actualmente ocupa, las siguientes palabras:

*Las controversias constitucionales vinieron a ser el medio por el cual los titulares de los órganos de los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, están en aptitud de, en general, demandar a otros órganos u órdenes, cuando estimen que invadieron sus atribuciones. Con estos procesos se logran dos efectos de la mayor importancia: el pleno respeto al pacto federal y al principio de división de poderes, [...]*⁷⁰

Sin duda los casos de controversias constitucionales revisten cuestiones relevantes en diversos ámbitos, que atraen la atención de la opinión pública, investigadores y juristas, y es justamente en torno al conflicto entre poderes al nivel federal y su correlación con la división de poderes, el tema materia de esta investigación.

El presente apartado tiene por objeto examinar las cuestiones jurídicas de las controversias analizadas caso por caso, en donde se exponen a través de los siguientes incisos A) antecedentes del asunto y resumen del acto reclamado, B) resumen de los argumentos jurídicos en la contestación de demanda, C) síntesis de argumentación jurídica de la Corte al emitir

⁶⁹ Ríos-Figueroa, Julio "A minimum condition for the Judiciary to Become an Effective Power".The Mexican Supreme Court, 1994-2002", Paper presented at the 24th International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, USA (March 27-29, 2003), <http://136.142.158.105/Lasa2003/RiosFigueroaJulio.pdf>

⁷⁰ Discurso pronunciado por el Doctor José Ramón Cossío Díaz, ante el Senado de la República, en el proceso de nombramiento para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 27 de noviembre de 2003, www.senado.gob.mx/comunicacion/content/version/2003/v27noviembre.php

sentencia; y, D) Análisis desde la perspectiva de la presente investigación a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CASO 1. La Controversia Constitucional 0026/1999

Esta controversia constituye en la historia de México el primer caso en el que las partes involucradas son poderes federales en conflicto, la demanda se interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, por el entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Carlos Medina Plascencia, en contra del Titular del Poder Ejecutivo el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Se emitió sentencia con fecha 24 de agosto de 2000.

En este punto, resulta conveniente las palabras del Ministro Olga Sánchez Cordero, ponente designada en el asunto materia del presente análisis:

“Sin lugar a dudas, la controversia constitucional 26/99 reviste, además de las cuestiones relevantes que en sí misma conlleva, una circunstancia particular: Es el primer asunto, por lo menos el primero que mi memoria recuerda, en el que tres Poderes de la Unión se han visto involucrados jurisdiccionalmente.”⁷¹

A) Antecedentes del caso y el acto reclamado en la demanda

El Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados de la LVII legislatura una iniciativa de decreto por el que se expediría la Ley Federal de Garantías de Depósito y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reformarían, adicionarían y derogarían varias disposiciones de la Ley del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores para

⁷¹ Sánchez Cordero, Olga, “La controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados vs. Poder Ejecutivo Federal (Caso Banco Unión) Una oportunidad para el fortalecimiento de la división de poderes” *Revista Mexicana de Derecho*, Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, núm. 3, 2001, p. 239, www.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/conferencias-prn.asp

regular las Agrupaciones Financieras y en general de Deuda Pública. Dos objetivos medulares se alcanzarían con la iniciativa:

- 1. Creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal a efecto de garantizar los depósitos de pequeños y medianos ahorradores.*
- 2. Crear de una Comisión para la Recuperación de Bienes, con la finalidad de fundar un mecanismo para que el gobierno federal recibiera bienes y derechos adquiridos por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y por el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), los administrara y enajenara para obtener el máximo valor de recuperación.*

La Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes previó que las obligaciones contraídas por FOBAPROA y FAMEVAL, instituciones de banca múltiple formaran parte de la deuda pública directa del gobierno federal.⁷²

El monto de la consolidación de pasivos de la iniciativa, ascendería a \$552,300,000,000.00, que se debía formalizar al 31 de diciembre de 1998.

Lo anterior causó rechazo de algunos grupos parlamentarios que cuestionaron la constitucionalidad de la deuda contraída por el gobierno y la posible responsabilidad jurídica de servidores públicos involucrados en las operaciones de FOBAPROA.

La razón por la que la Cámara de Diputados aprobó el “programa para la Evaluación Integral para las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998”, formó parte de un esquema de auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el FOBAPROA, en noviembre de 1988.⁷³

La Ley de Protección al Ahorro Bancario se publicó en enero de 1999. El régimen transitorio de esta ley estableció facultades y obligaciones para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, concretamente en sus artículos 5° y 7° facultan a la Cámara de Diputados a efecto de continuar con las auditorías al FOBAPROA, en un plazo de SEIS MESES, para deslindar responsabilidades y determinar la regularidad de las operaciones.

⁷² *Ibidem*, p. 240.

⁷³ *Ibidem*, p. 241

Se estableció asimismo que el Instituto de Protección para el Ahorro Bancario (IPAB) asumiría las operaciones del FOBAPROA y el FAMEVAL.

De los artículos transitorios citados, se desprende la obligación del Titular del Poder Ejecutivo para proporcionar la información para la realización de las auditorias que condicionaban la extinción del FOBAPROA Y FAMEVAL.⁷⁴

Actor en el presente juicio fue la Cámara de Diputados, demandando al Presidente de la República, por los siguientes actos reclamados:

1. La negativa y omisión del Ejecutivo Federal de coadyuvar con la Cámara de Diputados para el efecto de que instruyera a las autoridades que le son jerárquicamente subordinadas, de entregar al auditor del FOBAPROA información que se les requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas en Banco Unión, S.A.

2. La resolución administrativa de julio de 1999, emitida por el Ejecutivo Federal, por el titular de la Secretaría de Gobernación, por la que se da contestación a la queja presentada por la Cámara de Diputados en contra del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por negarse en reiteradas ocasiones a proporcionar la información solicitada respecto de las operaciones fiduciarias realizadas en la institución de crédito denominada Banca Unión, S. A., con motivo de las auditorias realizadas al FOBAPROA y el dictamen 601-VI-"DGC-52691, suscrito por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; así como la resolución emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷⁵

B) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de demanda.⁷⁶

- La negativa de proporcionar la información solicitada, no invade el ámbito de competencia de la Cámara de Diputados.
- Es improcedente la controversia constitucional por falta de legitimación legal en representación de la Cámara de Diputados.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Ibidem*, p. 2

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 45, 48, 72, 166, 232, 248 y 249.

- La controversia constitucional se presentó en forma extemporánea.
- El artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no autoriza a la Cámara de Diputados, para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República, cuando existiera negativa a entregar las informaciones y copias de documentos.
- Los efectos de los actos reclamados han cesado; son actos consumados, no siendo restituibles.
- La demandante alega antecedentes y hechos que no son, materia de controversia constitucional; no concurren los presupuestos lógicos y jurídicos para ello.
- La Cámara de Diputados pretende sustentar la presunta invasión de esfera de competencias en el artículo 73, fracción XXX, constitucional, la demanda resulta improcedente por arrogarse dicha Cámara facultades conferidas al Congreso General atribuciones exclusivas de la Cámara demandante.
- A la S. H y C. P le corresponde emitir órdenes a las Instituciones de Banca Múltiple, y revelar información que por disposición legal deben guardar en secreto, especialmente cuando ésta pertenece a particulares que no tienen relación alguna con las operaciones celebradas por las Instituciones de Crédito con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, con motivo del rescate financiero.

C) Resumen de argumentación jurídica de la Corte.⁷⁷

1. La Cámara de Diputados, al revisar la cuenta pública cuenta con amplias facultades constitucionales, entre ellas solicitar toda la información que requiera para cumplir con sus fines, más aun cuando, la solicitud correspondiente derivó de

⁷⁷ Controversia Constitucional 26/1999, Sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 24 de agosto del 2000, texto completo disponible en Disco Compacto anexo obtenido en la Unidad de Enlace para la transparencia, pp. 713, 716, 718, 735, 736 y ss.

la determinación técnica realizada por los especialistas contratados por la Cámara para ese efecto.

2. Si la información solicitada al Ejecutivo Federal tiene que ver directamente con la actuación de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública, y ésta fue negada en los oficios impugnados, es indudable que dichos actos impiden que la Cámara de Diputados ejerza su facultad constitucional de revisar dicha cuenta pública.

3. De los artículos 74, fracción IV y 73, fracción VIII, constitucionales, se desprende que las cuestiones de revisión de cuenta pública y de reconocimiento de deuda pública por regla general no interfieren derechos de particulares.

Conforme a lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima, en su calidad de *máximo intérprete de la Norma Fundamental*, que en el caso particular el sigilo financiero no es oponible a las facultades constitucionales que posee la Cámara de Diputados para requerir la información solicitada.

4. Para el Alto Tribunal, en los conceptos de invalidez, la parte actora aduce violaciones al artículo 16 de la Constitución Federal; sin embargo, es innecesario su estudio, en la medida de que todos ellos resultan inoperantes en razón de que, con independencia de lo fundado o infundado que resultaren estos planteamientos en el sentido de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Secretario de Hacienda y Crédito Público tienen el deber de proporcionar la información solicitada por la Cámara de Diputados, y el Presidente de la República de ordenar a que éstas la entreguen con el objeto de concluir las auditorías que se le practican al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, en relación con los fideicomisos celebrados por Banco Unión, Sociedad Anónima.

La Corte declaró la invalidez de los oficios números 100-342 de veintitrés de julio de mil novecientos noventa y nueve; 601-VI-DGC-5269 de dos de julio de mil novecientos noventa y nueve y 102-N.-186 de seis de julio de mil novecientos noventa y nueve, precisados en el resultando primero de la ejecutoria.

D) Análisis a la Sentencia de la Corte

1. En atención al periodo de tiempo usado para emitir su resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la controversia constitucional que se revisa, se substanció desde el día 9 de septiembre de 1999 y dictó resolución con fecha 24 de agosto del año 2000, lo que implica que el juicio de referencia representó aproximadamente un año de actuaciones.

Cabe apuntar en este apartado que los ministros de la Corte en 1994 fueron removidos de sus cargos para designar a 11 nuevos miembros y que asuntos en la materia de amparo fue la que predominó durante toda su carrera y que al modificarse el artículo 105 constitucional obligó a entrar al estudio de asuntos de carácter eminentemente constitucional. La situación antes mencionada repercute no sólo en la forma de analizar los casos de Controversia Constitucional, sino también en el tiempo de resolución de los mismos.

2. Es menester referirse también en términos numéricos a la resolución que nos ocupa, pues consta en 739 fojas. Tal vez este dato resultase de importancia intrascendente, si no fuese por el hecho de haber redundado tanto en los argumentos de la actora y demandada, que resulta por demás agotador leer su contenido, porque lo medular de la resolución se encuentra en las últimas 35 páginas de la referida resolución.

3. Por otro lado, dadas las circunstancias e importancia que reviste la resolución en análisis por ser la primera controversia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Desde esta perspectiva se destaca el hecho de encontrar que en el Considerando Noveno –página 707- que no obstante los argumentos del actor y demandado a lo largo de la resolución, la Suprema Corte realiza un análisis a los artículos 73, 74 y 93 constitucionales y textualmente refiere que dicho análisis lo plantea:

*Antes de emprender dicho estudio, conviene precisar que el mismo se hará por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujeción estricta a los términos de la litis planteada, en atención a que en las controversias constitucionales, como la presente, opera el principio más abierto de suplencia de la queja deficiente, tanto de la parte actora como de la demandada, según se desprende de los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[...]*⁷⁸

Llama poderosamente la atención cuando la Suprema Corte anuncia lo antes transcrito, dentro del contenido de su resolución y bajo el argumento de tener la facultad para suplir la deficiencia de la queja en la demanda, en términos de los artículos que indica de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

Señalado lo anterior, es necesario resaltar que resulta no sólo incomprendible sino inadecuado el hecho de que la Corte no precise con toda claridad la *deficiencia a corregir* que advierte en la demanda o contestación de la misma. Es decir no justifica plenamente su argumentación, ni señala con exactitud el porque realiza la “suplencia de la queja”.

Si se considera el número de fojas que contiene la sentencia, resulta por demás inexplicable que hasta la página 707 anuncia que suplirá la deficiencia de la queja, pero no detalla con precisión, ni claridad cual es la deficiencia que suple, pues tan sólo refiere que *no se sujetará al orden planteado por las partes en pugna*.

4. En otro orden de ideas la actora en la Controversia 26/99 insiste una línea de argumentación con referencia a la invasión de sus facultades exclusivas por parte de la demandada, y sin embargo la Corte no sólo no consideró dicho argumento, sino que desestimó dicha línea argumental y nunca entró al análisis de la invasión de competencias de las partes en el juicio a efecto de determinar y resolver sobre el punto en concreto.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 707-708.

Lo antes apuntado es de crucial importancia para esta investigación dados los argumentos de la resolución en comento, en atención a que si bien es cierto determinó que efectivamente son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como se desprende de la referida sentencia:

Ahora bien, en el caso particular de los oficios impugnados se advierte que la información fue solicitada por la Cámara de Diputados con el objeto de “ejecutar el Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del “Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de “las Instituciones Financieras de México mil novecientos noventa “y cinco-mil novecientos noventa y ocho”. Atento a lo anterior, debe concluirse que si la información solicitada al Ejecutivo Federal tiene que ver directamente con la actuación de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública, y ésta fue negada en los oficios impugnados, es indudable que dichos actos impiden que la Cámara de Diputados ejerza su facultad constitucional de revisar dicha cuenta pública.⁷⁹

La pregunta desde esta perspectiva es: ¿Acaso no le fue suficiente este argumento jurídico para sustentar la resolución y determinar la invasión en la esfera de competencia de la actora en el juicio?; y, ¿Porqué si esta parte ya estaba determinada en páginas anteriores cual es la razón por la que la Corte insiste en aplicar la suplencia de la queja teniendo ya un argumento tan contundente como el que se transcribe en líneas anteriores?

5. No obstante lo anterior, el órgano jurisdiccional se centró básicamente en el análisis de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en los artículos 72, 73, fracción VIII, 74, fracciones II y IV en donde detalla y pormenoriza las facultades de la Cámara baja sin entrar en el análisis de invasión de la demandada en su esfera de competencia constitucional que la actora propuso en su demanda, y no obstante la Corte en su análisis reconoce tal circunstancia de manera tácita. Es decir, no expresa con claridad que es un problema que repercute en el equilibrio que debe guardar cada Poder en concreto y que ello violenta el principio de división de poderes establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁹ Ibidem, p. 717 y 718.

6. Se Infiere que tal vez la razón primordial de su decisión sea obedecer a una imposición discrecional, en razón de ser inatacable la resolución que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por tanto su criterio se impondrá sin importar la validez o invalidez de los argumentos que esgriman las partes en pugna.

CASO 2. La Controversia Constitucional 22/2001

Esta Controversia constituye el segundo caso en el que se ven involucrados dos poderes federales y el primero en el que se demanda al Presidente Vicente Fox Quesada.

La demanda fue interpuesta con fecha cuatro de julio de dos mil uno, por los entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y de la Cámara de Senadores, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Se emitió sentencia con fecha 25 de abril de 2002, lo que representa aproximadamente ocho meses de actuaciones antes de emitir su resolución la Corte.

A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda

1. Veinticuatro de mayo de dos mil uno: se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto expedido por el Presidente de la República, que contiene reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

2. Cuatro de julio de dos mil uno: se promueve ante la SCJN controversia constitucional en contra del Titular del Poder Ejecutivo argumentando la invasión de la esfera de competencia que la Ley Suprema otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión.

3. En la demanda se señalaron como violados los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que determina la competencia de cada uno de los Poderes de la Federación, atribuyendo al Poder Legislativo, la facultad de expedir leyes, y al Titular del Poder Ejecutivo, la facultad reglamentaria de las leyes, que no puede ser utilizada como

instrumento para llenar lagunas de la Ley ni para reformarla ni para remediar olvidos u omisiones del Legislador.

El acto reclamado en la presente controversia: Decreto que constituye la norma general cuya invalidez se reclama mediante el que el titular del Poder Ejecutivo reformó y adicionó los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.⁸⁰

B) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de la demanda.⁸¹

1. La Comisión Permanente carece de legitimación y de representación en el presente caso para interponer controversia constitucional.
2. El reglamento no contraviene los límites de adquisición energía establecidos en la ley de energía.
3. El hecho de modificar los límites no implica la participación ilimitada de los particulares en la generación de la energía.
4. La reforma al reglamento no contraviene ni excede a la ley de energía.
5. La facultad de la secretaria de energía para modificar los límites de adquisición de energía eléctrica no contraviene a la ley de energía.
6. El presidente de la republica no invade facultades del Congreso.
7. El decreto que reforma el reglamento materia de esta controversia, no modifica el carácter de actividad estratégica y exclusiva del servicio público de energía eléctrica.
8. El decreto materia de la presente controversia, no se aparta ni exceden las facultades reglamentarias, ni mucho menos se invade la esfera de competencia del H. Congreso de la unión en su facultad legislativa.

⁸⁰ Leyes Federales de México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Controversia Constitucional 22/2001, Sentencia y votos concurrentes y de minoría relativos a la controversia promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación, 25 de abril de 2002, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm179k>, pp., 9-12

⁸¹ *Ibidem*, pp. 21, 24, 25, 31, 33, 63, 75.

C) Resumen de la argumentación jurídica de la Corte⁸²

1. Reconoce que la Comisión Permanente cuenta con legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional por el Congreso de la Unión.

2. El Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y su medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecida en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica.

3. Los preceptos combatidos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal.

4. Los artículos constitucionales citados establecen, con claridad, que la energía eléctrica es área estratégica para la Nación mexicana, que generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público “corresponde exclusivamente a la Nación”, que en esa materia no se otorgarán concesiones y que la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para esos fines.

Por consiguiente, si el Titular del Poder Ejecutivo Federal emite normas reglamentarias que permiten que los particulares, bajo la apariencia de

⁸² Al respecto consultar *supra* nota 80, pp. 109, 167, 168 y 172.

autoabastecedores y cogeneradores lleguen a convertirse en generadores de energía eléctrica para el servicio público, lo cual no podrían hacer ni siquiera mediante concesión que se admite en otros servicios públicos, se viola, de manera directa, la Constitución.

5. No pasa inadvertido, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan, pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida.

6. La Corte declara la invalidez de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135, fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil uno.

D) Análisis a la Sentencia Corte

1. La resolución de la Corte a la controversia constitucional planteada, se substanció del 4 de julio de 2001 al 25 de abril del año 2002, fecha en que se emitió resolución, lo que implica que el juicio de referencia representó más de 9 meses de actuaciones antes de pronunciar sentencia.

2. En primer término se analiza el argumento de la SCJN para determinar si la Comisión permanente tenía o no legitimación para entablar la controversia, al respecto el Doctor Cossío afirma:

[..]considerar las facultades constitucionales de la Comisión Permanente, a las funciones que a la misma le correspondían en tanto órgano integrante del Poder Legislativo[...] pasamos de la búsqueda de una justificación en el texto constitucional, a la determinación genérica de las funciones que a un órgano le corresponden por “pertener” a otro, lo cual no puede considerarse un criterio de competencia.

[...]permite que cada una de las Cámaras defienda por sí misma la constitucionalidad de sus normas, y que en ello esté actuando en ejercicio de una facultad propia respecto de la cual no tiene porque exigírsele la justificación de representación; sin embargo, ¿qué tiene que ver todo ello con “inferir” que un órgano diverso tiene la capacidad de representar en juicio a otro distinto”⁸³

Lo argumentado por el Doctor Cossío mueve a reflexión profunda y a concordar en su criterio porque efectivamente la SCJN redundó sobre varios pronunciamientos, incluso recurrió a la legitimación en la causa en el procedimiento, para después llegar a la conclusión de que su legitimación se encuentra en el propio artículo 105 constitucional fracción I, inciso c), por lo tanto y en razón de ello le otorga la calidad de órgano legitimado, otorgando dicha facultad, a manera de concesión, pretendiendo explicar la facultad de la Comisión permanente a promover controversias cuando se vean afectada la competencia que el artículo 73 constitucional le confiere al Congreso de la Unión.

Es decir la Corte utilizó en la sentencia rebuscados argumentos para justificar el hecho de que la Comisión permanente tenga facultades constitucionales para promover una demanda de Controversia Constitucional cuando no existe la necesidad de ello en razón de que ello está expresamente previsto en el artículo 105 Constitucional fracción I, inciso c, le otorga la facultad que el órgano jurisdiccional buscó justificar sin razón alguna para ello.

⁸³ Cossío Díaz, José Ramón, Foro Inconstitucionalidad: “La Inconstitucionalidad del Reglamento de Energía Eléctrica” (Y las inconsistencias de la sentencia que la declara) *Justicia Constitucional en Iberoamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado, p. 7-8, www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/05-21-foro-iinconstitucionalidad.htm

En palabras textuales del Doctor Cossío: *“Sin duda, un razonamiento impecable, en donde la distinción inicial entre legitimación en la causa y en el procedimiento jugó un papel de mero adorno, y no se aportó ningún criterio sobre la representación del Congreso por la Comisión permanente...”*⁸⁴

3. Por otro lado, dentro de la sentencia que se revisa, destaca un aspecto que en una primer aproximación, resulta excesivo en la resolución de la Corte, y es que se pronuncia en cuanto a la constitucionalidad de un precepto, aún y cuando ello no le fue planteado o solicitado por la parte actora en la controversia.

Esto es, en sus argumentos iniciales manifiesta la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la resolución de controversias se hace consistir en la salvaguarda del federalismo y la supremacía constitucional, de acuerdo con el Doctor Cossío, la segunda categoría es un mecanismo de control constitucional y la primera es objeto de protección junto con la división de poderes.

4. Por otro lado, involucra nuevamente la suplencia de la queja, manifestando la posibilidad de examinar oficiosamente alguna violación a la Constitución, y al efecto cita las tesis de jurisprudencia con las que intenta sustentar los alcances de la suplencia. Esto último vinculado con lo citado en líneas arriba, reviste una gravedad en cuanto a la resolución y pronunciamiento de la Corte, porque entonces no se posiciona para resolver una situación concreta que le fue planteada; y a cambio se arroga una facultad genérica sobre la constitucionalidad de cualquier precepto a pesar de no haber sido impugnado, al hacer de la suplencia de la queja un pretexto para pronunciarse e ir más allá de lo efectivamente planteado por las partes, e insiste en argumentar a título propio algo que no se solicitó y por otro lado no aclara porque es necesaria la suplencia ni señala con exactitud que falla corrige.

Y siguiendo al hoy Ministro Cossío:

[...] la Corte fue elaborando una construcción, haciendo parecer inocua la afirmación de que su gran misión es la salvaguarda de la Constitución; ello suena bien en términos abstractos o ideológicos, pero puede tener graves consecuencias para la resolución de situaciones concretas, sencillamente

⁸⁴ Ibidem.

porque la Corte puede terminar fijando la litis que en cada caso le parezca razonable [...]

El resultado de la argumentación analizada, condujo a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y los tres últimos párrafos de la fracción II del artículo 135, por contravención a lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 constitucional, y a los artículos 25, 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución [...]

[..] La oscuridad que caracteriza a la línea argumental, y conduce a desafortunadas y explicables confusiones, propicia también graves consecuencias en la determinación de los alcances de la sentencia.⁸⁵

La perspectiva de esta investigación se adhiere al criterio del autor antes citado.

⁸⁵ Ibidem, p. 6.

CASO 3 Controversia Constitucional 0032/2002

Esta controversia constituye el tercer asunto en el que se ven involucrados dos poderes federales y el segundo en que se ve involucrado el Presidente Vicente Fox Quesada.

La demanda fue interpuesta con fecha doce de abril del dos mil dos, por la entonces Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal. La Corte emitió sentencia con fecha 12 de julio de 2002, esto representa tres meses de actuaciones antes de resolver la controversia planteada.

Tercero perjudicado: Cámara de Senadores.

A) Antecedentes del caso y Acto Reclamado.

1. Primero de enero de dos mil dos: se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto, por el Presidente de la República, por el que se emite la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año en cita. En el artículo Octavo Transitorio del pago de impuestos y se amplía el estímulo fiscal que contiene el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios; así como las reformas y adiciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los cuales fueron discutidos y aprobados por el Congreso de la Unión en cada una de sus Cámaras.
2. Cinco de marzo de dos mil dos: el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con el refrendo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, expidió Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona.
3. Dos de abril del citado año: el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aprobó el Punto de Acuerdo Único, en el que se ordenó a la Presidencia de la Mesa Directiva promover la controversia constitucional contra el referido acto cuya invalidez se demandó, en lo relativo a su artículo primero.

Acto reclamado: Decreto por el que se exime totalmente a contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por

importación o enajenación aguas, refrescos o bebidas utilicen edulcorantes distintos de azúcar de caña, esto es, exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona, emitido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y rubricado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil dos.

B) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de demanda⁸⁶

1. La demanda es extemporánea contra un acto posterior de ejercicio de esas facultades, actualizándose la figura jurídica del acto consentido.
2. La actora carece de legitimación procesal para promover el juicio.
3. La actora no acredita en forma fehaciente la invasión a su esfera de competencias y menos aún, cuando el titular del Ejecutivo Federal ejerció una facultad que el propio Congreso de la Unión le confirió al aprobar el Código Fiscal de la Federación.
4. No demuestra la intromisión del Ejecutivo Federal en el ámbito de competencia de la parte actora y dada la imposibilidad que tiene la Suprema Corte para conocer de cuestiones de legalidad, vía controversia constitucional, el juicio debe sobreseerse.
5. La actora ofrece conceptos insuficientes para que se declare la invalidez de la facultad del Ejecutivo Federal.

⁸⁶ LEYES FEDERALES DE MEXICO, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Controversia Constitucional 32/2002, Sentencia relativa a la controversia promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal., <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm168k>, 17 de julio de 2002, pp. 13, 16, 17, 24 y 33.

C) Resumen argumentación jurídica de la Corte ⁸⁷

1. La demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de abril de dos mil dos.

2. Se advierte que quien suscribe la demanda cuenta con la capacidad y la legitimación necesaria para promover la controversia constitucional en nombre de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia.

3. De los argumentos que se encuentran íntimamente vinculados con cuestiones relativas al fondo del asunto, se requiere del análisis exhaustivo del ámbito de atribuciones de los citados órganos federales para concluir si existe o no una invasión de competencias, por lo que no pueden ser materia del estudio sobre la procedencia de la controversia constitucional, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 92/99, "*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE*".

4. Del escrito de demanda se desprende que se cuestiona en esencia la facultad que el Ejecutivo Federal tiene para eximir de impuestos y, de ahí, que se impugna el contenido del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, empero la actora no formula conceptos de invalidez que permitan a la Suprema Corte de Justicia pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del citado precepto legal.

5. El Ejecutivo Federal se encuentra limitado a decretar en forma total o parcial y por un período determinado, la liberación del pago de ciertas contribuciones, mas no podrá modificar los elementos esenciales de los tributos, pues una vez transcurrido dicho período, ejercerá su plena facultad recaudatoria.

Se concluye que en el aspecto examinado el "Decreto por el que se exime del pago de los impuestos que se indican y se amplía el estímulo fiscal que se menciona", expedido por el Ejecutivo Federal, al no contener una exención, no

⁸⁷ *Ibidem*, al respecto consultar sentencia controversia Constitucional 32/2002, pp. 36, 39, 55, 58, 98, 101, 110 y 111.

vulnera los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV, y 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no invade el ámbito de atribuciones que constitucionalmente se ha conferido al Poder Legislativo Federal.

Por otra parte, no pasa inadvertido para la Corte que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no hizo valer los argumentos específicos para concluir que en el Decreto impugnado, en su artículo primero, se aplicó indebidamente el numeral 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, se vulneró el artículo 89, fracción I, constitucional; sin embargo, debe considerarse que el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal autoriza expresamente la suplencia de la deficiencia en la demanda.

Por todo lo expuesto, procedió declarar la invalidez del artículo primero del decreto impugnado, expedido por el Presidente de la República y publicado el cinco de marzo de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación y, toda vez que también se combate el artículo Transitorio Segundo como consecuencia del artículo primero del citado decreto, igual declaratoria debe operar en relación con dicho numeral transitorio, pues en éste se establece que el artículo primero tendría vigor hasta el treinta de septiembre de dos mil dos.

6. La declaratoria de invalidez decretada tiene efectos generales, esto es *erga omnes* por tratarse de una disposición general emitida por el Poder Ejecutivo Federal y combatida en vía de controversia constitucional por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso c), y penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 42 y 45 de su Ley Reglamentaria, los cuales estuvieron en vigor a partir del dieciséis de julio de dos mil dos.

D. Análisis a la sentencia de la Corte

1. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la controversia constitucional en estudio, se substanció del día 12 de abril de 2002 y se emitió resolución con fecha 12 de julio del año 2002, lo que implica que el juicio de referencia representó exactamente tres meses de actuaciones.

2. En términos numéricos a la resolución consta en 112 fojas. Este dato carece de importancia si no fuera por el análisis que se hace de los argumentos de la parte actora y demandado, porque lo medular de la resolución se encuentra en las últimas 15 páginas.

3. Se desprende del análisis de la resolución de referencia, que la SCJN como en el caso anterior, realiza una serie de señalamientos respecto de los argumentos vertidos por el actor y el demandado los cuales resuelve, apoyándose en dispositivos legales y en jurisprudencia.

4. La resolución no obstante, maneja un criterio con algunos argumentos sólidos desde la foja número 60, sin embargo, no pasa desapercibido de la resolución a 112 fojas, que el Ministro ponente José Vicente Aguinaco Alemán señale proceder a la declaración de invalidez del decreto –materia de la controversia- en términos del artículo 40 de la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional que le faculta expresamente a suplir la deficiencia de la queja, en atención a que dentro de los conceptos de invalidez que esgrime la actora no aparecen los considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. Por otro lado haciendo un análisis de las últimas páginas de la resolución es necesario percatarse que bajo la óptica de un criterio que nuevamente puede inferirse poco convincente y a la luz de una interpretación objetiva de la resolución esto, con relación al pronunciamiento de la SCJN en determinar que el Ejecutivo Federal NO INVADA la esfera de competencia del Poder Legislativo ello en razón

de fundamentar su decreto en el artículo 39 fracción I del Código Fiscal de la Federación y no en el artículo 28 constitucional para la figura jurídica de “exención” de un tributo, pero nunca hace la aclaración de la diferencia existente entre la exención en uno y otro dispositivo legal así como sus alcances.

6. Por otra parte la SCJN sostiene que el Ejecutivo realizó una indebida aplicación del artículo 39 fracción I del CFF y vulnera al artículo 89 fracción I.

7. En este punto se estima prudente apuntar que es precisamente la parte medular donde no infringe el citado artículo y basa su criterio al suplir la deficiencia de la queja y la nulidad de los conceptos de invalidez esgrimidos por las partes en pugna.

CASO 4 Controversia Constitucional 0036/2003

Esta controversia constituye el cuarto asunto en el que se ven involucrados dos poderes federales. La demanda fue interpuesta con fecha veintidós de abril de dos mil tres, por la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

Se emitió sentencia con fecha cuatro de noviembre de 2003.

A) Antecedentes del caso y acto reclamando en la demanda

Controversia que tuvo por objeto la declaración de la SCJN sobre la inconstitucionalidad de los actos y culminación del procedimiento de presunta revisión de la Cuenta Pública de 2000 en la que se ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario realizar determinados actos para regularizar supuestas irregularidades.

El acto reclamado la declaración de inconstitucionalidad de los actos consistentes:

1) Oficios AED/DGAE/051/2003 y AED/DGAE/052/2003, ambos del 7 de marzo de 2003.

2) Oficios AED/DGA/066/2003, AED/DGAE/068/2003 y AED/DGAE/069/2003 del 20 de marzo de 2003.

3) Oficio AED/DGA/070/2003 del 20 de marzo de 2003; Oficios que son la culminación de un procedimiento de presunta revisión de la Cuenta Pública de 2000 en la que se ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario realizar determinados actos para regularizar supuestas irregularidades.

B) Resumen de la argumentación jurídica de la Corte ⁸⁸

1. La demanda fue promovida dentro del término legal.

⁸⁸ LEYES FEDERALES DE MEXICO, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Controversia Constitucional 36/2003, Sentencia relativa a la controversia promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación, 19 de noviembre de 2003, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm243k>, pp. 10, 15, 110, 111, 113 y 117.

2. En cuanto a la legitimación del promovente, concluye que la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, está facultada legalmente para representar al Titular del Ejecutivo Federal y promover en su nombre la controversia constitucional.

3. Fue demandada la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como la Auditoría Superior de la Federación; pero debe precisarse que en el auto de admisión sólo se tuvo por demandada a la Cámara primeramente referida, sin que dicha determinación haya sido recurrida por las partes.

4. Los Oficios AED/DGA051/2003 y AED/DGA052/2003 impugnados, no tienen un contenido imperativo, por lo que es infundada la acción contra los mismos toda vez que los argumentos de la actora contra ellos, tanto los de constitucionalidad como los de legalidad parten de la premisa de que en estos se contienen órdenes o instrucciones precisas para que actúe en determinado sentido; siendo que no hay tal imperatividad; y los actos no producen por sí mismos afectación en la esfera jurídica de la actora de la que se duele. El Resolutivo Primero reconoce la validez de los oficios AED/DGA/051/2003 y AED/DGA/052/2003, de marzo de dos mil tres, suscritos por el Auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos, respectivamente, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario y al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

5. Los oficios 4 a 7 sí son de índole imperativo, por lo que respecto de ellos habrá de emprenderse el estudio correspondiente; oficios que se identifican con los números AED/DGA066/2003, AED/DGA068/2003, AED/DGA069/2003 y AED/DGA070/2003.

Por lo que el Resolutivo Segundo la Corte declara la invalidez de los oficios, AED/DGA/066/2003, AED/DGA/068/2003, AED/DGA/069/2003 y AED/DGA/070/2003, de marzo de dos mil tres, suscritos por el auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos respectivamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, al Secretario de Hacienda y Crédito Público y al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario;

declaratoria de invalidez que se dicta con los efectos precisados en la parte final del último considerando de la resolución.

C) Análisis a la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. El primer elemento en relieve, acerca de la resolución que se analiza, es con referencia a la existencia de un primer proyecto de resolución en donde el Ministro Juventino V. Castro y Castro decretó el sobreseimiento de la controversia constitucional planteada por la actora. Fue necesario establecer la sesión plenaria de fecha 21 de octubre de 2003, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y estando presentes diez de los once integrantes de conformidad con el artículo 94 constitucional; el Ministro Juventino Castro y Castro decano de la Corte y ponente de la controversia en análisis, sometió a consideración su proyecto de resolución, cuyo aspecto medular consistía en el sobreseimiento jurídico, es decir la improcedencia de la controversia, la decisión de la Suprema Corte de Justicia fue la de rechazar el sobreseimiento. se tomó la determinación de formular nuevo proyecto para resolver la controversia. El presidente de la Corte turnó el asunto al Ministro Gudiño Pelayo para la resolución de la controversia quien debía determinar la existencia de otra causal de sobreseimiento y de no encontrarla, pues debía entrar al fondo del asunto

2. Dentro de la resolución ofrece el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo existen varias aristas en donde reflexionar la manera que resuelve la controversia planteada.

En primer término se hace referencia al reconocimiento que hace del Tercero Perjudicado, en la especie, el Banco de México y que al efecto aparece reconocida su personalidad dentro del juicio de manera muy forzada, aún cuando el Ministro ponente intenta sustentar el reconocimiento al pronunciarse de la siguiente manera:

El Banco de México, ciertamente, no es una de las entidades a que se refiere expresamente el artículo 105 constitucional en su fracción I; sin

*embargo, ello no es óbice por sí mismo para no reconocerle en este juicio su calidad de tercero.*⁸⁹

Asimismo sostiene que es un criterio reiterado de la SCJN el reconocimiento de la legitimación pasiva o activa de los promoventes, y agrega:

Si estos han sido los criterios inherentes a un punto tan fundamental de la relación procesal, como lo es del sujeto demandado, ***por mayoría de razón debe admitirse en lo que se refiere al tercero interesado***; pues, ante todo, la *ratio legis* de la participación de un ente como tercero interesado en un juicio se resume en que éste, siendo ajeno a la relación contenciosa que se presenta entre actor y demandado, ***puede resultar jurídicamente afectado por la resolución que llegara a dictarse [...]***⁹⁰

Desde otro ángulo del análisis se observa que el Ministro ponente también busca sustentar su criterio mediante jurisprudencia referida la legitimación pasiva o activa del promovente. Asimismo en el Artículo 10 fracción III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

*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 el carácter de actores o demandados, podieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y[...]*⁹¹

Derivado de la fracción antes trascrita, se infiere que la misma resulta ser inexacta en su aplicación, así como la aplicación de la fracción I del 105 constitucional, ello en razón de no actualizar ninguna de sus hipótesis normativas al caso concreto.

Tampoco la jurisprudencia que intenta hacer valer en atención a que está referida a cuestiones de legitimación que no logra encuadrar y que sin embargo utiliza para otorgar la calidad de Tercero Perjudicado, sin conceder importancia

⁸⁹ *Ibidem*, p. 26

⁹⁰ Al respecto consultar, Sentencia Controversia Constitucional 0036/2003, *supra*, nota 88, p.30

⁹¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

alguna en la aplicación de la legislación apuntada; y para demostración se extrae un fragmento del texto que usa el Magistrado instructor para pronunciarse en estos términos:

[...]tampoco es óbice para lo anterior que se trate de un ente autónomo sin vínculos de pertenencia a ningún poder público ni de si es o no un fideicomiso de carácter público, pues como se dijo, la ratio legis de la participación de un ente como tercero interesado en un juicio gira en torno a si puede o no resultar jurídicamente afectado por la resolución que llegara a dictarse, posibilidad que da pie a su participación y que, como ya se asentó, resultan irrelevantes para esos propósitos las características personales del tercero, partiendo de la base de que la posibilidad de afectación sí se surte en la especie[....]⁹²

Por todo lo anterior, resulta incomprensible la determinación de la SCJN al forzar sus argumentos, para **adecuar**, a una decisión unilateral, elementos que contienen los dispositivos legales en cita, así como la jurisprudencia, aplicados a todos sus argumentos de manera equivocada, pero deliberada para perfilar resoluciones predecibles en favor de la actora de la presente controversia.

3. Por lo que hace a reconocer la validez de dos de los oficios impugnados y de cuatro de ellos su invalidez la SCJN involucra en el análisis, un extenso estudio histórico-legislativo que se extrae de una sentencia correspondiente a un amparo que data de 1970. Lo anterior, a efecto de intentar explicar a detalle las facultades históricas del Poder Legislativo, de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la actual entidad de fiscalización del citado Poder, la Auditoría Superior de la Federación para finalmente pronunciarse en cuanto a la validez o invalidez de los oficios impugnados en la controversia constitucional en análisis.

Conviene ahora citar que se tuvo como demandada al Poder Legislativo Federal y no se tuvo como demandada a la ASF, se infiere resulta inexplicable la resolución de mérito, en atención a que la SCJN no realiza una vinculación ni una exposición clara de cual es el alcance de la actuación de la ASF, que aun cuando depende del Poder demandado, cómo entonces establece una vinculación de las

⁹² Al respecto consultar, Sentencia Controversia Constitucional 0036/2003, *supra*, nota 88, p.32

facultades de ambos órganos e incluso llegar a manifestar en el considerando noveno de la resolución de referencia:

NOVENO.- Dicho lo anterior, es preciso atender que la actora aduce que los actos impugnados están viciados de inconstitucionalidad, toda vez que en los mismos se le ordena un actuar preciso y concreto, siendo que ello escapa de las facultades constitucionales de su demandada.⁹³

Esto es, si la calidad de demandado le fue reconocida al Poder Legislativo y no así a la ASF, cómo es que el Magistrado ponente concluye que *la demandada no tiene facultades constitucionales*, sin delimitar jurídicamente el alcance y vinculación en tratándose de actos de la demandada o actos de la ASF que aunque, depende del Poder Legislativo, no le fue reconocida personalidad en el juicio de controversia, luego entonces, el punto central del argumento por parte del Ministro ponente queda desarticulado al no aclarar jurídicamente si tiene o no facultades para emitir los Oficios que en vía de controversia declaró su invalidez en razón de tener el carácter de imperativos.

4. No resulta conveniente incluir en el presente análisis los oficios sobre los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró su validez.

⁹³ Al respecto consultar, Sentencia Controversia Constitucional 0036/2003, *supra*, nota 88, p. 92

CASO 5. Controversia Constitucional 91/2003

Esta Controversia constituye el quinto asunto en el que se ven involucrados dos poderes federales. La demanda fue interpuesta con fecha treinta de septiembre de dos mil tres, por la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación. Se emitió resolución el 23 de junio de 2005, lo que representa que esta controversia se prolongó durante un año nueve meses antes de emitir sentencia definitiva.

A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda

La Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 91/2003 y, por conexidad con la diversa 36/2003, designó como instructor al Ministro Juventino V. Castro y Castro. Posteriormente el Presidente de la Corte, turnó el asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos a quien le correspondió continuar como instructora de este asunto, en la que el Actor fue el Poder Ejecutivo Federal y en calidad de Demandado: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Otro, el Acto Reclamado: 34 Oficios emitidos por la Auditoría Superior de la Federación.

B) Resumen de los argumentos jurídicos en la contestación de la demanda ⁹⁴

1. Se actualiza causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia: los actos impugnados son actos consentidos, ya que la Auditoría Superior de la Federación, mediante los oficios OASF-485/2003, OASF-453/2303, OASF-0476/2003, OASF-0430/2003, formuló diversas observaciones y recomendaciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública de dos mil uno.
2. Que la demanda de controversia constitucional fue presentada fuera del plazo previsto en la Ley Reglamentaria de la materia.
3. Que la controversia constitucional es improcedente, toda vez que no existe violación en la esfera competencial de la actora, pues los actos cuya invalidez se demandan fueron expedidos en pleno ejercicio de la facultad de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.
4. La Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, están constitucional y legalmente facultadas para formular observaciones y recomendaciones derivadas del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública acorde a lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV y 79 de la Constitución Federal.
5. Que son infundados los conceptos en los que se aducen violaciones a los principios de fiscalización posterior, anualidad y definitividad, como se desprende de los artículos 74, fracción IV y 79 de la Constitución Federal y de la propia naturaleza técnica de actividad fiscalizadora.

⁹⁴ Véase, FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO, Actualidad jurisprudencial México, Controversia Constitucional 91/2003, Sentencia relativa a la controversia promovida por el Ejecutivo para solicitar la invalidez de los oficios elaborados por el Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos respectivamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario y al Secretario de la Función Pública, *Revista Electronica-nº10not jurMéxico*, 20 de abril de 2004, <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-10notjur-mex.htm6k>

6. Que la actora no expone argumento jurídico suficiente que demuestre que los actos reclamados invadan su esfera de competencia, pues resulta falso que la Auditoría Superior de la Federación sea incompetente para revisar los programas de compra de cartera.

C) Resumen de la argumentación jurídica de la Corte ⁹⁵

1. El Tribunal Pleno es competente para conocer de la controversia constitucional.
2. La presentación de la demanda y la impugnación de los aludidos oficios es oportuna.
3. El Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación en la causa para promover.
4. Es fundado el concepto de invalidez a través del cual la parte actora señala que la Auditoría Superior de la Federación extendió la competencia que la ley le otorga, hasta el punto de sobreponerla a la del Poder Ejecutivo Federal en su función de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, vulnerando con ello los artículos 25, 26, 49 y 90 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 74, fracción IV, y 79 de dicho ordenamiento, que acotan las facultades del ente fiscalizador.
5. Debe ser declarada la invalidez de los actos previos que los sustentan, esto es, de las observaciones y/o recomendaciones derivadas de la Auditoría 199.

D) Análisis a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. Con referencia al periodo de tiempo que ocupó la SCJN para resolver la controversia de referencia fue de un año 9 meses aproximadamente.
2. Con relación a la Controversia 0036/2003, la resolución de la presente Controversia en análisis declaró la invalidez del acto impugnado consistente en 34 Oficios enviados por la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁵ *Ibidem.*

3. Es importante resaltar el número dividido de Ministros que votan a favor la resolución en comento, de a siguiente manera:

a) Por mayoría de ocho votos votaron a favor de la invalidez del acto impugnado los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón, quienes determinaron que las órdenes contenidas en los oficios impugnados invaden la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal;

b) Los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra, por estimar que los oficios impugnados no contienen órdenes sino recomendaciones y reservaron su derecho para la formulación de votos particulares.

4. La parte medular en la que reside la división de los ministros con relación a la emisión de sus respectivos votos es con relación a diferenciar la naturaleza del contenido de los oficios impugnados, a decir del voto de minoría que suscriben los ministros que votaron en contra de la sentencia, no es el de una orden que contenga aparejada la aplicación de una sanción, es decir, no es una orden coactiva, por lo que, afirman los ministros en su Voto Minoritario:

*[...] no puede válidamente sostenerse que las instrucciones contenidas en os oficios tengan la naturaleza jurídica de órdenes que invaden las competencias del Poder Ejecutivo, en razón de que no son la condición directa para la imposición de una sanción, ni conllevan una sustitución orgánica.*⁹⁶

5. Independientemente de los razonamientos jurídicos que llevaron a la Corte a determinar su sentencia, quedan los antecedentes de las controversias 0036/2003 las instrucciones de la Auditoría Superior de la Federación, en

⁹⁶FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO, Actualidad jurisprudencial México, Voto minoritario formulado por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza en relación a la Controversia Constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, [Revista Electronica-nº10not jurMéxico, http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-10notjur-mex.htm6k](http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-10notjur-mex.htm6k),

sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, tendentes a ordenar o conminar al Poder Ejecutivo a la realización de actos específicos, precisos y concretos, que afecten las facultades decisorias de dicho Poder en la ejecución, aplicación y administración directa de los recursos públicos, para superar lo que a juicio de dicho órgano técnico constituyen irregularidades, son contrarias al sistema de competencias previsto en la Constitución Federal, Es decir, los oficios que en aquella ocasión se impugnaron, y cuya formulación dio lugar a su declaratoria de invalidez, coinciden en cuanto a su estructura con los que en la presente controversia se demandaron; y de la controversia 0061/2004 la Corte resolvió, entre otras cuestiones, que si bien la Auditoría Superior de la Federación cuenta con facultades de imperio a partir de la revisión de la Cuenta Pública de dos mil uno, ello no conduce a determinar que se encuentre constitucionalmente autorizada para extender su competencia constitucional disminuyendo la del Poder Ejecutivo, particularmente, en cuanto al ámbito decisorio del otorgamiento de permisos relativos a la generación de energía eléctrica, ni tampoco para evaluar la legalidad del procedimiento administrativo que culminó con la emisión de tales permisos, considerando que la materia de la revisión de la Cuenta Pública se limita a la fiscalización de la gestión financiera, que no comprende tales aspectos.

6. En tales circunstancias la Corte ha otorgado la razón al Ejecutivo argumentando lo que ha quedado escrito, de tal manera que incluso resuelve que efectivamente existió la invasión a su esfera de competencia y otros argumentos ya citados en ambas controversias.

CASO 6. Controversia Constitucional 48/2004

Esta controversia constituye el sexto asunto en el que se ven involucrados dos poderes federales.

A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda

La demanda fue interpuesta con fecha veintinueve de marzo de dos mil cuatro, por la Consejera Jurídica en representación del Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

Se emitió resolución con fecha 26 de noviembre de 2004, lo que representa que la controversia de merito se resolvió en ocho meses.

El acto reclamado consistió en la declaración de inconstitucionalidad de los actos consistentes en:

- 1) El Dictamen del 25 de marzo del 2004, emitido por la Cámara de Senadores, a través de las Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria, en el que se propuso la ratificación del C. Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez, en el cargo de magistrado numerario del Tribunal Superior Agrario, a pesar de que la ratificación de dicha persona no fue propuesta por el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en el Artículo 27, Fracción XIX, de la Constitución,
- 2) La inminente aprobación por parte del Pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión del dictamen a que se refiere el inciso anterior; y, por consiguiente;
- 3) la inminente ratificación del citado Licenciado Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez como Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario, sin que hubiera sido propuesto para ello por el Presidente de la República; y
- 4) la inminente toma de protesta del C. Ricardo García Villalobos Gálvez para un segundo nombramiento con carácter de inamovible en el encargo de magistrado numerario del tribunal superior agrario.

B) Resumen de los argumentos jurídicos en la contestación de la demanda⁹⁷

1. La demanda es improcedente porque la actora impugnó el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria de la LIX Legislatura del Senado de la República que no tiene valor jurídico al no existir documentos oficiales del Senado, por lo que el Ministro Instructor debió desechar la Controversia.

2. Se actualizó una causal de improcedencia al no cumplir con los requisitos mínimos de la demanda por no precisar el acto impugnado y al acreditarse que el medio oficial en el publicó el citado acto no cuenta con un valor jurídico.

3. Se actualiza otra causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VI, en relación con el artículo 21, fracción I, de la Ley de la materia, pues tanto el dictamen como la ratificación del Magistrado del Tribunal Superior Agrario, son actos que por sí solos no pueden ser impugnados en virtud de que no se han agotado todas las etapas que en su conjunto integran el proceso legislativo de ratificación.

4. Respecto a la validez del acto impugnado no se contravino al artículo 27, fracción XIX, de la Constitución, pues el referido mandato solo prevé el proceso legislativo de designación para un primer periodo de ejercicio. Por ello, si la Constitución no menciona nada acerca de la ratificación, ello implica deberían remitirse al artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

5. De conformidad con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios debe ser la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, la que resuelva acerca de la designación de los Magistrados, ya que la intención del constituyente permanente fue tener tribunales independientes que no actuaran a favor del Poder Ejecutivo para hacerse merecedores de la ratificación.

6. No violó los artículos 16, 14, 49 y 89, fracciones II, y XX de la Constitución ya que el procedimiento de ratificación es distinto al de designación de Magistrado Agrario previsto por la Carta Magna. Asimismo, en el procedimiento de

⁹⁷ Al respecto consultar en: SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Controversia Constitucional 48/2004, Sentencia relativa a la Controversia promovida por el Titular del Ejecutivo Federal en contra de actos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Unidad de Enlace, 26 de noviembre de 2004,

ratificación sí es posible aplicar por analogía los procedimientos operantes para el Poder Judicial de la Federación, contenidos en los artículos 97 Constitucionales, así como 105, 108 y 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales tienen como parámetros el desempeño, la probidad, la honestidad y la imparcialidad.

C) Resumen de la argumentación jurídica de la Corte ⁹⁸

1. Que en razón de tratarse de un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, es competente para conocer la Controversia Constitucional planteada.

2. De la valoración de los diversos elementos de prueba, infiere la existencia y contenido del dictamen de fecha veinticinco de marzo de dos mil cuatro emitido por las Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria que propone la ratificación de Ricardo García Villalobos, es claro que de conformidad con el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Federal, dicho acto no puede calificarse como inexistente.

3. Al ser el dictamen que se impugna un acto dentro del procedimiento de ratificación que fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores, éste no constituye una resolución definitiva y no causa ninguna afectación al titular del Ejecutivo Federal. De esta manera queda acreditada la falta de definitividad del dictamen reclamado, razón por la cual se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

4. La parte actora en su demanda de Controversia Constitucional calificó como inminentes a los actos que se hacen derivar del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria. Tales actos en sí mismos no implican la resolución de una situación jurídica debido a que se encuentran sujetos a la posible aprobación, modificación o rechazo de la Cámara de Senadores del dictamen del cual se afirma, derivan. En consecuencia, los actos consistentes en la aprobación del dictamen, la ratificación y toma de protesta de Jorge Ricardo

⁹⁸ Ibidem, Sentencia Controversia Constitucional 48/2004, pp., 16, 17, 68, 76, y 79.

García Villalobos Gálvez en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior Agrario, carecen de existencia material y certidumbre en su ejecución, lo cual es contrario a la naturaleza de un acto inminente, pues los actos antes mencionados son hechos futuros inciertos, toda vez que dependen de un acto que en sí mismo no implica la resolución de una situación jurídica, razón por la que no pueden ser estudiados a través de la Controversia Constitucional.

Es procedente sobreseer la Controversia Constitucional de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, respecto de los actos consistentes en la aprobación del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria, la ratificación y toma de protesta de Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez al cargo de Magistrado del Tribunal Superior Agrario, debido a que el acto del que se indica son ejecución, carece de definitividad.

5. Se sobresee la Controversia Constitucional en relación con el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria de la Cámara de Senadores del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por los demás actos impugnados calificados como inminentes por la parte actora.

D) Análisis a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. En atención al periodo de tiempo usado para emitir resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Controversia Constitucional que nos ocupa, se substanció desde el día 29 de marzo de 2004 y se dictó resolución con fecha 26 de noviembre del año 2004, lo que implica que el juicio de referencia representó aproximadamente ocho meses año de actuaciones.

2. La Controversia Constitucional que se analiza es susceptible de reflexionar por cuanto hace al sobreseimiento que como resolución emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo la perspectiva de esta investigación se adhiere totalmente al tratamiento de que se hace objeto la Controversia en análisis, esto es porque realmente

desafortunada es la presentación de la demanda por parte del Ejecutivo, en virtud de que se hace valer el acto reclamado sobre un posible evento futuro e incierto.

3. En el mismo orden de ideas también es de reconocer como magistral el argumento vertido por la Corte cuando realiza el análisis a la actualización de la causal de improcedencia advertida por el Magistrado instructor.

4. Mención aparte merece el análisis lógico jurídico realizado en la resolución de mérito con relación al orden cronológico y disposición de los eventos planteados por las partes, esto, concretamente en referencia al tratamiento por cuanto a *la falta de definitividad del acto impugnado*, como se aprecia en el siguiente fragmento de la sentencia en análisis:

En consecuencia, los actos consistentes en la aprobación del dictamen, la ratificación y toma de protesta de Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior Agrario, carecen de existencia material y certidumbre en su ejecución, lo cual es contrario a la naturaleza de un acto inminente, pues los actos antes mencionados son hechos futuros inciertos, toda vez que dependen de un acto que en sí mismo no implica la resolución de una situación jurídica, razón por la que no pueden ser estudiados a través de la controversia constitucional.

En virtud de lo expuesto es procedente sobreseer la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal, respecto de los actos consistentes en la aprobación del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia y Reforma Agraria, la ratificación y toma de protesta de Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez al cargo de Magistrado del Tribunal Superior Agrario, debido a que el acto del que se indica son ejecución, carece de definitividad.⁹⁹

5. Es pertinente resaltar también un aspecto que corresponde lineamientos de forma de la resolución en comento, no obstante resulta absolutamente conveniente traer a colación, como lo es, el análisis sintético, certero y concreto que el Magistrado ponente efectúa en la resolución de la Controversia Constitucional de referencia, en tan sólo 82 páginas.

⁹⁹ Ibidem, Sentencia Controversia Constitucional 48/2004, p. 80

CASO 7. Controversia Constitucional 0061/2004

Esta controversia constituye el séptimo caso en el que se ven involucrados dos poderes federales.

A) Antecedentes del caso y acto reclamado en la demanda

La demanda fue interpuesta con fecha diecinueve de mayo de dos mil cuatro, por el Secretario de Energía en representación del Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Se emitió resolución con fecha 12 de abril de 2005. El acto reclamado la invalidez de los siguientes oficios y los anexos de ambos, todos del 01 de abril de 2003,

- a) Oficio OASF/736/04 dirigido al Secretario de Energía;
- b) Oficio OASF/692/04 dirigido al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía
- c) Oficio OASF/505/04 dirigido a la Comisión Reguladora de Energía.
- d) Las observaciones y recomendaciones contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, en la parte que fue resultado de las auditorías especiales números 02-18COO-6-352 y 02-18COO-6-353

B) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de la demanda¹⁰⁰

1. Que los actos reclamados no causan agravio al Poder Ejecutivo Federal porque las observaciones y recomendaciones, son elementos constitutivos de la información que la Auditoría Superior de la Federación dirige, como su auxiliar técnico, a la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para el ejercicio de sus funciones de control político y legislativo, pero

¹⁰⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 61/2004, Sentencia relativa a la Controversia promovida por el Secretario de Energía en representación del Ejecutivo Federal en contra de actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de actos de la auditora, obtenido en la Unidad de Enlace, de fecha 26 de noviembre de 2004,

no constituyen órdenes en el proceso administrativo, carecen de obligatoriedad por su propia naturaleza.

2. Que el actor confunde el procedimiento de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, con el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

3. Existe total ausencia de violación en la esfera de competencia de la actora.

4. Que el término "observaciones" atribuidos a los actos emitidos por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se relaciona con el significado de examinar y advertir; tienen un carácter preventivo, mediante las cuales se sugieren a la entidad fiscalizada las acciones que a juicio de la Auditoría Superior de la Federación deben emprenderse con objeto de corregir una deficiencia de control interno o para la mejora de su gestión, sobre eficiencia, eficacia y economía respecto del cumplimiento de los objetivos y metas señalados en los programas, así como para la atención de problemas estructurales.

5. Que los actos cuya invalidez se reclaman no son violatorios de los artículos 14, 16, 49, 74, 79, 89, 90, 94, 103, 105 y 107 de la Constitución Federal, toda vez que la Auditoría Superior de la Federación no ejerce facultades que le correspondan al Ejecutivo Federal, ni se sustituye en el ejercicio de las mismas, en virtud de que la emisión de observaciones y recomendaciones, deriva de la facultad de revisión y fiscalización de la cuenta pública y tiene como razón última el sano equilibrio de poderes

C) Resumen de argumentación jurídica de la Corte

1. La demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

2. Concluye que quien promueve la demanda, Secretaria de Energía, está facultada legalmente para representar al titular del Ejecutivo Federal y promover en su nombre la controversia constitucional.

3. La causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es infundada.

4. Que en el caso no se alega una invasión a la esfera de competencia de la actora, sino que se exponen meras consideraciones sobre supuestas violaciones

procedimentales durante la práctica de las Auditorias, lo que no puede ser materia de una controversia constitucional.

5. La causa de improcedencia referida resulta infundada, en virtud de que como quedó puntualizado en el considerando que antecede, en el presente juicio la parte actora hace valer violaciones a diversos preceptos de la Constitución Federal, así como la invasión a la esfera competencial del Ejecutivo Federal, lo que actualiza la hipótesis de procedencia de la controversia constitucional.

6. En los oficios OASF/736/04, OASF/692/04 y OASF/505/04, se estableció a cargo de la Secretaría de Energía el deber de informar, lo cierto es que relacionadas dichas determinaciones con las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de resultados, dichos documentos traen consigo el deber implícito por parte de la autoridad fiscalizada para cumplimentar esas observaciones un plazo determinado pues incluso contienen apercibimiento de inicio de procedimiento administrativo correspondiente, **lo que evidencia su contenido imperativo**, por lo que puede afirmarse que es procedente la acción contra los mismos, toda vez que los argumentos que la actora endereza contra ellos, tanto los de constitucionalidad como los de legalidad, parten de la premisa de que en estos se contienen órdenes o instrucciones precisas para que actúe en determinado sentido., este Tribunal Pleno considera que en relación con las observaciones que han quedado precisadas en torno a la auditoria 353, la Auditoria de Fiscalización Superior de la Federación, **excedió las facultades que le confiere la ley de la materia en relación con los permisos conferidos entre mil novecientos noventa y cuatro y dos mil uno.**

7. El principio de división de poderes contemplado en el precepto reproducido tiene como fin limitar y equilibrar el poder público a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes.

De lo anterior se infiere que si bien la autonomía de los poderes públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, la propia Constitución impone particularidades que tienen por objeto, bien la

colaboración de poderes para la realización de algunos actos, o bien, el control de ciertos actos de un poder por parte de otro.

Esta colaboración de poderes, en especial tratándose de la función legislativa, que es la que a través de normas de carácter general establece la flexibilidad del principio de división de poderes, tiene su límite, el cual se traduce en que esa participación no puede llegar al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora; esto es, que debe existir una razonabilidad en el acatamiento a tal principio, de tal forma que esa interferencia no anule o haga desaparecer el principio de división de poderes con perjuicio de la constitucionalidad de los actos.

De lo anterior deriva que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados fue concebida con el propósito de **control de la legalidad y de la regularidad, de la operación financiera** más allá de la revisión de cuenta pública como parte de un sistema integral de control y evaluación, de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros y de los recursos o bienes federales, así como de determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales. Se determinó que su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los poderes de la Unión y las entidades públicas federales respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales, que incluyen el patrimonio de la Nación y de las entidades públicas, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. Por lo anterior esta Corte determina que le asiste la razón a la parte actora en cuanto manifiesta que la materia de las recomendaciones y observaciones que en el caso concreto se combaten, salen de la esfera de competencia que a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación concede la ley.

D) Análisis a la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. En atención al periodo de tiempo usado para emitir resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Controversia Constitucional en comento, se substanció desde el día 19 de mayo de 2004 y se dictó resolución con fecha 12 de abril del año 2005 lo que implica que el juicio de referencia representó aproximadamente en once meses de actuaciones.

2. La Controversia Constitucional que se analiza es susceptible de reflexionar en atención al resultado de la misma, en la que el Titular del Ejecutivo actor, en la controversia, ganó la demanda que en mayo de 2004 interpuso contra la Cámara de Diputados;

3. La Suprema Corte falló a favor del ejecutivo al no encontrar irregularidades en el otorgamiento de contratos a más de 100 particulares para generar energía eléctrica.

4. El Ejecutivo interpuso la controversia constitucional para delimitar funciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). De acuerdo con el fallo de la Corte, la Auditoría se excedió en sus atribuciones porque su tarea es revisar y verificar las cuestiones de carácter presupuestal, fiscal y deuda pública y no puede determinar cuestiones de constitucionalidad o de legalidad.

5. El pleno de la Suprema Corte falló en contra de la Cámara de Diputados con seis votos a favor y cinco en contra;

6. Anuló los oficios que la ASF giró al Ejecutivo para que cancelara los contratos a los particulares, por considerar que había incurrido en diversas irregularidades.

7. La decisión se integró con los votos de los Ministros Sergio Aguirre Anguiano, Margarita Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortiz Mayagoitia y el Presidente de la Corte Mariano Azuela Güitrón, quien advirtiera a sus colegas del riesgo de permitir a la ASF invadir la esfera del Ejecutivo federal, dándole atribuciones administrativas más allá de sus funciones.

8. Quienes votaron en contra de dicha resolución fueron los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Sergio Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero, Juan Silva Meza, y Genaro Góngora Pimentel, quien también pidió a sus colegas no calificar a la ASF

como "un Frankenstein que amenaza al orden jurídico".¹⁰¹ Desde esta investigación se pone de manifiesto lo cerrado de la votación

9. Entre 1996 y 2002, la ASF determinó que 77 permisos carecían de fundamento legal; 72 permisos no contaban con constancia de estudio de impacto ambiental y en 26 permisos la Comisión Reguladora de Energía dio su consentimiento para que el permisionario vendiera directamente energía a sus socios, con lo que se contraviene el artículo 27 constitucional en opinión de la propia Auditoría. Los integrantes de la ASF consideraron que se expidieron los permisos fuera de la ley, por lo que decidió hacer las observaciones correspondientes a ese órgano descentralizado. Al respecto, la mayoría de los Ministros convalidó la legalidad de los 36 convenios firmados ese año por el gobierno de Vicente Fox con empresas privadas por más de mil 995 millones de pesos.¹⁰²

9. La perspectiva de esta investigación considera que una vez más de esta controversia interpuesta por el Ejecutivo en contra del Legislativo ha tenido como fin primordial anular la función exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación para investigar y fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo. Al respecto la Suprema Corte de Justicia al emitir sentencia ha encontrado, una vez más el argumento para invalidar la labor del Poder Legislativo, en perjuicio del equilibrio entre poderes.

¹⁰¹ Lino Guzmán, Arturo y Cruz, Juan, "*Gana Fox controversia constitucional en contra de la Auditoría Superior de la Federación*", El Sol de México, Abril 13, 2005.

¹⁰² Noticias Coyunturales Indetec., www.indetec.gob.mx, "*Legales los contratos a particulares para generar electricidad: Suprema Corte.*" 13 de abril de 2005.

CASO 8. Controversia Constitucional 0084/2004

Esta controversia constituye el octavo caso en el que se ven involucrados los poderes federales

A) Antecedentes del caso y acto reclamado

La demanda fue interpuesta con fecha veinte de agosto de dos mil cuatro, por el Poder Ejecutivo Federal, en contra del Congreso de la Unión.

La sentencia de esta controversia se emitió con fecha 14 de agosto de 2006.

Controversia mediante la cual se demanda la invalidez de diversos Oficios emitidos por la Auditoría Superior de la Federación. El acto reclamado, que se demanda:

- a) La invalidez del documento denominado “Pliego de Observaciones” identificado con el Número 057/2004, con la clave 02-06E00-2-245-06-001, de fecha 18 de junio de 2004 emitido por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación, en ausencia del Auditor Superior de la Federación. Este acto no fue publicado en medio informativo oficial alguno.
- b) se demanda la invalidez de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 2000.

B) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de la demanda ¹⁰³

1. Extemporaneidad en la presentación de la demanda.
2. La actora no agotó la vía prevista para impugnar la norma general, toda vez que, el Ejecutivo Federal durante el procedimiento legislativo tuvo el derecho de veto, y el no ejercerlo, implicó el consentimiento del Ejecutivo, tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no puede

¹⁰³ Consultar Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia controversia Constitucional 84/2004, <http://00.38.86.53/NR/rdonlyres/5082290B-B33E-4412-BC3C-4A35DB2BF441/0/CC842004.pdf>

posteriormente cuestionar aquello que promulgó y publicó sin hacer observaciones en su momento.

3. Que el concepto de invalidez referido a la inconstitucionalidad de la norma impugnada es falso e infundado, pues deriva de apreciaciones subjetivas y de una errónea interpretación de los preceptos constitucionales supuestamente violados, debido a que afirma que la Ley Superior de la Federación es omisa en establecer el procedimiento conforme al cual la Auditoría Superior de la Federación ejercerá las facultades que le son conferidas, razón por la cual estima aplicable supletoriamente el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, concluyendo que la entidad de fiscalización superior, debió haber emitido una resolución final y definitiva respecto de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002, en la que decidiera la totalidad de las irregularidades detectadas, sin estar en posibilidad de emitir diversas resoluciones respecto de una misma auditoría; sin embargo, tales aseveraciones lo llevan a confundir el procedimiento de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, con los procedimientos que pueden derivarse de los resultados obtenidos durante la práctica de la auditoría.

4. Que el legislador estableció la procedencia de la supletoriedad de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación cuando ésta carezca de disposición expresa respecto de alguna materia relacionada con las atribuciones de la entidad de fiscalización, y en lo referente al procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, hace una remisión expresa a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; asimismo, tanto la Constitución como la Ley de Fiscalización

C) Resumen de argumentación jurídica de la Corte.

1. La demanda se presentó el veinte de agosto de dos mil cuatro, esto es, el último día del plazo relativo, resulta indudable que la presentación resulta oportuna. p 48

2. No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 21, fracción II, aplicado en sentido contrario, ambos

de la ley reglamentaria de la materia, puesto que no existe evidencia en autos de que al actor se le haya aplicado anteriormente la citada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, generándole un agravio directo. P 68

3. Se desestiman las causas de improcedencia expuestas por las demandadas contra la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sin que este Tribunal advierta de oficio alguna otra. P.78

4. También es infundada la causa de improcedencia en la que se dice que tratándose de controversias constitucionales únicamente pueden plantearse afectaciones directas a la esfera de competencia de los órganos de poder, así como violaciones directas a la Constitución Federal, por lo que no es procedente el que se aleguen cuestiones de mera legalidad que no redundan en violaciones directas a la Constitución; dado que, del análisis integral de la demanda se advierte que sí se hacen valer violaciones directas a la Constitución Federal y, además, este Alto Tribunal ha precisado que en la controversia constitucional se pueden analizar todo tipo de violaciones a la Norma Fundamental, así como que ello incluye, de manera relevante, el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder. P.98

5. Es inconstitucional el reclamado pliego de observaciones número 057/2004, puesto que la Auditoría Superior de la Federación carece de competencia para emitirlo, si se toma en cuenta que versó solamente sobre ingresos privados relacionados con el pago de las contraprestaciones por procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento en materia aduanera, y no con el manejo, custodia y aplicación de los ingresos públicos federales contenidos en el DTA recaudado. P. 157

D) Análisis a la sentencia de la Corte

1. En primer termino resulta pertinente la referencia al tiempo que le llevó a la Corte resolver esta controversia que se inicio en agosto de 2004 y se resolvió en los últimos días de agosto de 2006, es decir pasaron dos años antes de que emitiera su sentencia.

2. Por otra parte se incluye en este análisis la forma dividida en que votaron los ministros de la Corte al resolver dicha controversia por mayoría de ocho votos se determinó que la razón por la que debía declararse dicha invalidez es que la Auditoría Superior de la Federación no tomó en cuenta que los recursos provenientes de las contraprestaciones por los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el Derecho de Trámite Aduanero son recursos de naturaleza privada. En contraparte los Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, votaron en contra, el voto en disensión con el criterio de la mayoría, se debe fundamentalmente a que consideraron que los recursos provenientes de las contraprestaciones por los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el Derecho de Trámite Aduanero, sobre los que versa el Pliego de Observaciones impugnado, son de naturaleza pública hasta en tanto sean pagados a los particulares que prestan los servicios correspondientes, y por tanto, la Auditoría Superior tiene facultades de fiscalización.¹⁰⁴

3. Por otro lado que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados fue concebida con el propósito de tener un control de la legalidad y de la regularidad de la operación financiera, más allá de la mera revisión de cuenta pública como parte de un sistema integral de control y evaluación, de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros y de los recursos o bienes federales, así como de determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales. Se determinó que su objeto de fiscalización sería toda la actividad financiera de los poderes de la Unión y las entidades públicas federales respecto de los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales así como el debido manejo o administración de los recursos y bienes federales.

¹⁰⁴ Al respecto consultar el Voto concurrente que formuló el Ministro Olga Sánchez Cordero, <http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/03E681C5-57E3-4DE1-BEBC-14C0F9EE88F/0/CC842004VOTOCONCURRENTE.pdf> p. 1

4. En el mismo orden de ideas la perspectiva de esta investigación se apega al criterio de los Ministros que suscribieron el voto concurrente con relación a que Auditoría Superior de la Federación cuenta con atribuciones para emitir observaciones y recomendaciones, incluso con carácter imperativo, a los órganos auditados y para fincar responsabilidades administrativas, resarcitorias o penales.

5. Asimismo por cuanto hace al Pliego de Observaciones impugnado, la votación de los Ministros de la Corte fue unánime, es decir que lo consideraron indebidamente fundado y motivado, pues la Auditoría Superior lo emitió sin tomar en consideración las excepciones legales que sustentaban la falta de concentración de los recursos que fueron objeto de revisión de fondos en la “auditoría 245”. Es decir, la entidad fiscalizadora al emitir el acto impugnado determinó que las irregularidades detectadas se refieren a que el Servicio de Administración Tributaria no enteró a la Tesorería de la Federación la cantidad precisada en dicho Pliego, provenientes de las contraprestaciones por los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el Derecho de Trámite Aduanero a la Tesorería de la Federación, ya que fueron depositados en una cuenta que “NAFIN” le lleva al Fideicomiso Aduanas 1 “954-8”, y que con ello infringió los artículos 30, párrafo primero, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y 26 de su Reglamento; así como 13, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos, toda vez que el Derecho de Trámite Aduanero recaudado es una contribución establecida en la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos.

6. Por otro lado y en trascendencia a la sentencia de la Corte, el ministro Genaro Góngora Pimentel se refirió a el Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera FACLA y al proceso de transparencia: “Podemos apreciar que prudente, legalmente y correctamente la Secretaría corrigió el mecanismo para el pago de las prestaciones, ya que ahora es la propia Tesorería la que recibe todos los recursos y transfiere los correspondientes a la fiduciaria, situación totalmente distinta a la del asunto que ahora nos ocupa, toda vez que en éste, la normatividad aplicable disponía que las propias oficinas autorizadas (los bancos) distribuyeran los recursos captados entre lo que

correspondería a la Tesorería, por concepto de Derecho de Trámite Aduanero, y al Fideicomiso Aduanas I, por concepto de contraprestaciones, sin que este dinero ingresara jamás a la Tesorería”.¹⁰⁵ Es decir, derivado del análisis detallado que la Corte realizó al emitir sentencia

7. Asimismo en la sesión para la votación del pleno respecto a la sentencia en análisis, donde la mayoría de los Ministros consideró como privados los recursos operados a través de un fideicomiso público, así respecto de la naturaleza del fideicomiso y sus funciones, sobre el que la Auditoría Superior de la Federación no impugnó, razón por la que se declaró la invalidez del pliego de observaciones.¹⁰⁶

8. El hecho es que desde mayo pasado, el destino de esos fondos -ahora administrados por un fideicomiso público- son cinco empresas trasnacionales: A/S BALTIC CONTROL, LTD.; BIVAC INTERNATIONAL; COTECNA INSPECTION; INTERTEK INTERNATIONAL; SGS SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE SURVEILLANCE S.A.; CONTROL UNIÓN ARGENTINA, Y BSI INSPECTORATE DE ARGENTINA. Y que la resolución de la Corte, dictada el 14 de agosto pasado, no sólo deja sin efecto la fiscalización hecha por la Auditoría Superior, sino que avala el manejo extra-presupuestal de 19 mil 523 millones 753 mil pesos.¹⁰⁷

¹⁰⁵Flores, Nancy, “Avala Suprema Corte fraude aduanero”, *Revista Fortuna*, Año IV, núm. 44, septiembre de 2006, http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala_Corte_fraude_Aduanero.htm - 26k

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Al respecto consúltese Velasco, Elizabeth, “Ordenan abrir información de fideicomisos aduaneros”, *La jornada*, jueves 8 de septiembre de 2005, <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/08/009n1pol.php> y Badillo, Miguel, “Confirma la ASF desvíos públicos en el SAT No se enteraron a la Tesofe 10 mil millones irregularidades con el fideicomiso aduanas I”, *Oficio de Papel*, Columna semanal, 08 de abril de 2005, <http://www.oficiodepapel.com.mx/contenido/?m=20050408> - 31k

CASO 9. Controversia Constitucional 0097/2004

Esta controversia constituye el noveno caso en el que se ven involucrados dos poderes federales.

A) Antecedentes del caso y acto reclamado

La demanda fue interpuesta con fecha tres de noviembre de dos mil cuatro, por la Cámara de Diputados en contra del Poder Ejecutivo Federal.

En esta Controversia Constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación **NO HA EMITIDO RESOLUCIÓN, A PESAR DE HABER TRANSCURRIDO YA DOS AÑOS A LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN.**

Controversia mediante la cual se demanda la invalidez de la Promulgación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El acto reclamado: La invalidez constitucional del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, refrendado por los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre del año 2004.

C) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de demanda.*¹⁰⁸

D) Resumen de argumentación jurídica de la Corte.*

E) Análisis a la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

^{108***}Nota aclaratoria: Se solicitó a la suprema Corte de Justicia de la Nación información acerca de esta controversia a efecto de intentar un análisis parcial, solo fue posible la expedición de copia simple del auto admisorio de la controversia constitucional 97/2004 en estudio, razón por la que no se tienen los datos correspondientes a los incisos B), C), y, D). Hasta el mes noviembre de 2006 la sentencia en dicho asunto, aún no se emite, motivo por lo que en esta investigación no se incluirán los datos completos en el apartado correspondiente

CASO 10. Controversia Constitucional 109/2004

Esta controversia constituye el décimo caso en el que se ven involucrados dos poderes federales

A) Antecedentes del caso y acto reclamado

La demanda fue interpuesta con fecha 21 de diciembre de dos mil cuatro, por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se emitió resolución con fecha 17 de mayo de 2005. En septiembre de 2004, el Poder Ejecutivo Federal, presentó al Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2005. En noviembre de 2004, la Cámara de Diputados, después de haber examinado, modificado y discutido el proyecto, aprobó el Dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, enviándolo al Poder Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal, en *“uso de la facultad otorgada en el artículo 72 de la Constitución”*, devolvió con sus observaciones el proyecto de Presupuesto de Egresos aprobado por los diputados, alegando que las modificaciones realizadas por este órgano legislativo suponían una invasión a las atribuciones del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, una violación al principio constitucional de la División de Poderes.

Devuelto a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos, junto con las observaciones hechas por el Presidente de la República, ese órgano legislativo, por mayoría de 332 votos, consideró que el titular del Ejecutivo Federal no goza, de la facultad para observaciones. Por lo que el Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El día 22 de diciembre, la Comisión de Receso de la SCJN admitió a trámite la Controversia Constitucional presentada por el titular del Ejecutivo Federal, registrándose bajo el número de expediente 109/2004.

El acto reclamado, se demanda: ¹⁰⁹

La demanda de Controversia Constitucional se promovió únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

1. El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.
2. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004.
3. Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales según el Consejero Jurídico del Ejecutivo, se pretendió obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal.

B) Resumen de argumentos jurídicos en la contestación de la demanda

1. El procedimiento de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, Constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, motivo por el cual el Presidente de la República no tiene derecho de veto, pues su participación se limita a: enviar el proyecto; participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Gasto Público; y, por último, a la publicación del decreto.

¹⁰⁹ Al respecto consultar FICHAS TECNICAS DE ENGROSE, Revista nuestra democracia, Instituto nacional de controversias y acciones de inconstitucionalidad, A.C., No.2, junio de 2005, http://www.controversias.org/revista/nd2/nd2_contenido.htm - 13k

2. Los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales deben interpretarse de manera literal y, sólo en caso de que su literalidad resulte dudosa o exista alguna laguna jurídica, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica.

3. El procedimiento de iniciación y formación de leyes, previsto en el artículo 72; y otro es el de aprobación anual del presupuesto de egresos, del artículo 74, fracción IV, en tanto que la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos no forma parte del procedimiento legislativo que regula el citado artículo 72.

4. Se rechaza que los artículos 72, inciso j) y 70 constitucionales, de manera taxativa señalen los únicos casos en los que se niega al Presidente de la República el derecho de hacer observaciones; señala la Cámara de Diputados que no existe norma constitucional alguna que lo faculte para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

5. El Ejecutivo Federal pretende derivar su supuesta facultad de hacer observaciones, de la facultad que se confiere a la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos.

6. El artículo 72 consagra la facultad de “veto” respecto de proyectos de ley o de proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión, no así de los que son exclusivos de alguna de sus Cámaras.

7. Es jurídicamente inválido el argumento del Ejecutivo al señalar que, al poder vetar la ley que deriva del artículo 126 constitucional, o incluso, la Ley de Ingresos, igualmente pueda vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

C) Resumen de argumentación jurídica de la Corte ¹¹⁰

1. En los conceptos de invalidez, de su escrito de demanda, el Ejecutivo de la Unión no alega una invasión de su esfera competencial.

2. La demanda fue presentada oportunamente.

¹¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 109/2004, Sentencia 17 de mayo de 2005, Facultad de derecho, *Instituto Tecnológico Autónomo de México*, pp. 183, 233, 248, 285 y 290, <http://derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/Xopa/sentencia%20veto.doc>

3. En atención a que no se advierte, de oficio, ningún motivo de improcedencia ni de sobreseimiento, se debe entrar al estudio de fondo.

4. Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.

5. No asiste razón a la demandada en la medida en que, la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, en modo alguno deriva de una interpretación *a contrario sensu* del inciso J, del artículo 72 constitucional sino de la aplicación de diversos métodos de interpretación de las normas contenidas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV.

D) Análisis a la sentencia de la Corte

1. El tiempo de resolución de la presente controversia fue aproximadamente cinco meses.

2. La demandada mediante el recurso de reclamación 371/2004 impugnó el proveído del 22 de diciembre de 2004 dictado por la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de la Corte en los autos del incidente de suspensión de la controversia constitucional por la que se impugnó, a su vez, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2005. El Pleno resolvió el recurso el 17 de febrero de 2005, por mayoría de 7 votos, considerándolo infundado, lo que motivo innumerables críticas de los abogados de la demandada, en su mayoría renombrados constitucionalistas en México.

No obstante, el Ministro José Ramón Cossío Díaz votó por que se declarara procedente y fundado el recurso, por manifestarse en contra de la consideración del Presupuesto como norma individual; del otorgamiento de la suspensión, por

parte de la Comisión de Receso; y, de la reserva de los recursos materia de la suspensión por parte del Ejecutivo, a manera de garantía.¹¹¹ A efecto de lo anterior el citado Ministro emitió el voto particular en relación al recurso de reclamación antes citado, y bajo el cual esta investigación encuentra plena coincidencia en sus argumentos particularmente con respecto a las facultades de la Comisión de Receso. El ex ministro Genaro Góngora Pimentel también censura que los ministros concedieran la suspensión solicitada por el Ejecutivo, a sabiendas de que se trataba de una ley contra la que no procede este recurso; el que en un caso sin precedente en materia jurídica internacional, la Corte admitiera una controversia constitucional en contra de una disposición legal que ya había sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual es jurídicamente inaceptable.

3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en sentencia que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La decisión de la Corte por parte de constitucionalistas mexicanos contemporáneos (Elisur Arteaga, Diego Valades, Ignacio Burgoa, Juventino V. Castro, y Miguel Carbonell) se hayan manifestado públicamente en contra de la sentencia, los menos se pronunciaron a favor de la decisión del alto Tribunal. Asimismo provocó la imposibilidad de que los propios ministros de la Corte votaran por unanimidad, es decir la controversia se resolvió con una votación por mayoría de seis votos; el desacuerdo que esto provocó, dio como consecuencia que los ministros emitieran TRES VOTOS PARTICULARES, DOS PARALELOS, UNO DE MINORIA Y UNO CONCURRENTES.¹¹² Aunque en la Corte las mayorías se

¹¹¹ Al respecto véase el Voto particular formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el recurso de reclamación 371/2004 derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 109/2004 promovido por la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.scjn.gob.mx/.../VOTOS_D_JRCD/Votos%20Particulares/PLENO/7reclamacion%20veto%20presupuesto%20371-2004.pdf

¹¹² Consultar al respecto Diario Oficial de la Federación, Sentencia, Tres Votos Particulares, Dos Paralelos, uno de Minoría y uno Concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en Contra de la Cámara de Diputados del H.

imponen, la división entre sus miembros tiene efectos prácticos importantes. Por una parte, la ausencia de una mayoría de ocho o más reduce la fuerza futura de las “razones” de la sentencia, pues en materia de controversias constitucionales son estas mayorías las que sientan precedente, y hacen que dichas “razones” se vuelvan normas obligatorias para juzgados y tribunales. Más aún, una votación dividida entre los Ministros frecuentemente llega acompañada de críticas internas que se manifiestan públicamente en los debates del pleno, en los votos particulares o incluso en votos de minoría. Un voto particular es “una ventana abierta al exterior por la que el tribunal hace públicas sus propias dudas” y, en la controversia en análisis, varios Ministros dudaron. Lo expresaron en el debate, lo señalaron al expresar su decisión de emitir votos particulares e –incluso- de minoría. A continuación se presentan algunos argumentos que sobre la sentencia de referencia vertieron los ministros en desacuerdo:

a) Voto Particular que formula el Ministro Genaro David Góngora Pimentel

I. La controversia constitucional debió haber sido desestimada en el aspecto relativo al veto y en lo referente al acuerdo impugnado, en tanto que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es la de una norma general, razón por la cual al constituir el acuerdo impugnado un vicio del procedimiento legislativo del Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2005, no pueden ser desvinculados en virtud de la doctrina reiterada de este Alto Tribunal de que los actos que integran el procedimiento legislativo y la norma generada de aquellos constituyen una unidad indisoluble.¹¹³

II. El que se haya decidido por mayoría de diez votos que sólo se necesitaban seis votos para producir la invalidez del Presupuesto de Egresos con motivo de un vicio de procedimiento legislativo, sin pasar por el análisis de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es inexacto y, además, un grave golpe al principio de

Congreso de la Unión, de fecha 24 de octubre de 2005, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005(1).pdf)

¹¹³ *Ibidem*, Voto Particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, pp. 115-116 y 118

presunción de constitucionalidad de la ley, pues a partir de una interpretación cuestionable, se ha decretado la invalidez de una de las leyes esenciales para el funcionamiento de la República y, además, sin cumplir con la votación calificada por la Constitución Federal para producir esa invalidez.

III. La sentencia adiciona al ordenamiento jurídico mexicano una nueva institución: La nulidad parcial. Esta figura no se encuentra prevista ni por la Constitución Federal ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su artículo 105, pues las sentencias en este tipo de asuntos son de invalidez y no de “nulidad parcial”. Asimismo, debe tomarse en cuenta que en algunos casos sólo tienen efectos para las partes, sin embargo, en casos como el presente se prevé la invalidez general en el penúltimo párrafo de la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal, al tratarse de un conflicto entre poderes, por lo que resulta inexplicable la terminología de la sentencia.

Se ha reformado a través de la sentencia la Constitución, creando un veto parcial a favor del Presidente de la República que vulnera gravemente el principio de división de poderes.

IV. Se ha reformado jurisdiccionalmente la Constitución creando una facultad al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos.

V. Por otra parte, el efecto que se imprime a la sentencia es que la Comisión Permanente convoque a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados para que ésta se haga cargo de las observaciones formuladas por el Presidente de la República y decida *lo que en derecho corresponda*. Este párrafo críptico de la sentencia, produce una grave interrogante ¿Qué es lo correspondiente en derecho?*

VI. La situación anterior resulta bastante irregular porque a las creaciones jurisprudenciales del veto respecto del Presupuesto de Egresos y de la existencia del veto parcial debe sumarse ahora una nueva creación que rompa con cualquier principio lógico: El veto respecto de una norma que ya está publicada. El veto es una institución que opera dentro del procedimiento legislativo cuando éste aun no ha culminado, evitando la publicación inmediata de lo aprobado por el Congreso, sin embargo, cuando el Poder Ejecutivo ya ha publicado la norma no puede

aceptarse la existencia del veto, porque ello es contrario a la naturaleza intraprocedimental de dicho instituto. No obstante lo anterior, la sentencia transita por un novísimo camino del cual no se tiene precedente en el mundo: El veto respecto de una norma ya publicada.¹¹⁴

VII. La votación requerida para lograr la invalidez del Presupuesto de Egresos es de ocho votos, pues su naturaleza jurídica es la de una ley.¹¹⁵

b) Ministro Juan Díaz Romero, paralelo con el formulado por la minoría

I. El derecho de veto establecido en el artículo 72 constitucional tiene características *sui generis* que impiden su ejercicio en el Presupuesto de Egresos. Por tanto, si de acuerdo con el procedimiento constitucional, para decidir sobre las observaciones del Ejecutivo la Cámara no tiene término de acuerdo con el artículo citado, es lógico considerar que este procedimiento no es aplicable al Presupuesto de Egresos, ya que éste tiene señalado un plazo de manera explícita, que es el quince de noviembre; y de manera implícita, el treinta y uno de diciembre, esto es, el derecho de veto tiene un procedimiento que no se adecua al trámite del Presupuesto de Egresos.

El derecho de veto se da, de acuerdo con el artículo 72 ya citado, antes de que se publique la ley o el decreto, no después, como pretende el actor.

II. Que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados aprobado en sesión del 14 de diciembre de 2004, por el que se desechó, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, constituyó una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, afectando de nulidad parcial al decreto de Presupuesto de Egresos.¹¹⁶

III. También declaró la invalidez del acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del 14 de diciembre de 2004, motivo por el cual se decretó también la nulidad de dicho Presupuesto, pero únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados, en

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 119.

¹¹⁵ El subrayado es del autor de la tesis.

¹¹⁶ El subrayado es del autor de la tesis.

ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, con la mayor brevedad posible.¹¹⁷

c) Voto Paralelo al de la Mayoría, formulado por el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano

El Ministro Aguirre, comparte el criterio sustentado por la mayoría que implícitamente remite al equilibrio y colaboración entre Poderes; la consolidación de los valores constitucionales; aún estimó necesario formular voto paralelo, en la medida en que el texto final de la ejecutoria no da respuesta cabal a diversos cuestionamientos que fueran planteados durante las sesiones públicas del Pleno, en relación con la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, en relación con el argumento sobre la necesidad de analizar y establecer los límites de las facultades de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, reconoce que, ciertamente, en su momento consideró apropiado se analizara el segundo tema planteado por la parte actora en la demanda de controversia constitucional, consistente precisamente en el análisis y delimitación de las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria.

Sin embargo, al haberse votado, en su momento, la conveniencia de entrar a discutir ese tema o no hacerlo, y habiéndose estimado que al declarar la invalidez del acuerdo de 14 de diciembre de 2004, se declaraba -en vía de consecuencia- la invalidez de las partidas presupuestales impugnadas, lo cierto es que tal discusión nunca se inició y, por tanto, las posiciones sobre el tema no fueron confrontadas debidamente en las escasas intervenciones sobre el particular, más que plantearse un problema constitucional, se hicieron valer argumentos de clara

¹¹⁷ Al respecto consultar el Voto paralelo con el formulado por la minoría, ministro Juan Díaz Romero, *supra* nota 107, p. 127.

índole política e ideológica que difícilmente admiten una respuesta desde la técnica jurídica constitucional.¹¹⁸

d) Voto de Minoría: Ministros José De Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y Olga Sánchez Cordero

I. La mayoría de los Ministros del Tribunal Pleno votaron en el sentido de que el Ejecutivo Federal está facultado para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, los que suscriben el voto no comparten dicho criterio, en su opinión, contrario a ello, el Ejecutivo Federal no goza de una facultad semejante.

II. No es viable encontrar en el desarrollo histórico de la figura del veto presidencial un principio interpretativo o un argumento en pro de un veto presidencial más fuerte o más amplio que el que la sola lectura del texto constitucional autoriza. Antes bien, los elementos recién explicados nos conducen a pensar que, *ni hay una pauta definitiva o definitoria en tal sentido en la evolución constitucional, ni hay elementos para, a partir de la historia, justificar que el veto procede en más supuestos de los que la norma en su redacción originaria y en su literalidad prevé.*¹¹⁹

III. El ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación encuentra el fundamento de su existencia y el alcance de su participación en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y no en el artículo 72 de la misma. Los integrantes de la minoría, sustentan que no asiste al Ejecutivo Federal facultad alguna que le permita formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹¹⁸ Al respecto consultar el Voto Paralelo al de la Mayoría, formulado por el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, *supra*, nota 107, pp. 128-130.

¹¹⁹ Consúltese el Voto de Minoría: Ministros José De Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y Olga Sánchez Cordero, *supra*, nota 107, pp. 130-140.

e) Voto concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz ¹²⁰

De modo preliminar, aclara no estar de acuerdo con la suspensión otorgada en este asunto, los argumentos que fundamentan esta consideración se encuentran en el voto particular que formuló en su oportunidad al resolver el Recurso de Reclamación 371/2004. Sin reiterar las razones mencionadas que consideró necesario aclarar puesto que las mismas guardan una relación sistemática y de consistencia con las expresadas en el presente voto.

En el caso particular, el Ministro esta de acuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, éste se sustenta en ciertos argumentos que no comparte del todo y estima que existen alternativas para darle una mayor consistencia a la resolución, mismas que hace explícitas:

I. El artículo 72 funciona como una *regla de clausura* de los procedimientos de creación normativa en lo cuales interviene el Congreso de la Unión, estableciendo en cuales de ellos no proceden las observaciones del Ejecutivo.

El Tribunal, aun siendo el intérprete supremo del ordenamiento jurídico y, por tanto, órgano límite dentro del mismo, debe autolimitarse no tomando decisiones de política pública que quedan fuera de su función, sino solamente clarificando y robusteciendo los mecanismos para que esas decisiones sean tomadas. En cualquier otro caso, sus decisiones desvirtuarían el sistema de distribución funcional, con sus pesos y contrapesos, establecido constitucionalmente. Como se ha mencionado, el órgano supremo de control de la constitucionalidad puede realizar el control de regularidad constitucional en donde exista la posibilidad de identificar un parámetro y hacerlo de alguna manera objetivo u objetivable. El órgano de control puede construir y aún integrar estos parámetros desde los elementos constitucionales, mas no puede inventarlos.

II. Teniendo en cuenta que el procedimiento presupuestario establecido en los artículos 71, 72 y 74 de la Constitución Federal claramente tienen como objetivo que el presupuesto se encuentre aprobado a más tardar el 31 de diciembre de

¹²⁰ Al respecto consultar el Voto concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, supra, nota 107, pp. 145-150.

cada año, este tribunal solamente debe conocer de los problemas que afecten al procedimiento de aprobación presupuestaria, no aquello que afecte su contenido material.

III. El deber constitucionalmente establecido de este Alto Tribunal es velar por que este procedimiento sea formalmente correcto y que no se vulneren las garantías democráticas del mismo, pero jamás decidir sobre su contenido específico. Los efectos de la controversia sólo pueden ser, por tanto, el regresar las partidas reclamadas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que se haga cargo de las observaciones del Ejecutivo Federal y resuelva sobre las mismas mediante el procedimiento establecido en los artículos aplicables del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En resumen, consideró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede afectar el destino de los gastos del Estado siempre y cuando de por medio se encuentre la satisfacción o restitución de un derecho fundamental vulnerado de manera particular y exista una vía constitucionalmente establecida para su restitución.¹²¹

En este sentido, consideró que la resolución debería establecer las posibles consecuencias de la devolución del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con sus observaciones, a la Cámara de Diputados. Con esto me refiero a establecer los posibles resultados en los términos de lo que se ha denominado previamente el *diálogo orgánico* entre la propia Cámara y el Ejecutivo Federal.

f) Voto Particular formulado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.¹²²

No comparte la decisión tomada por la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹²¹ El subrayado es del autor de la tesis.

¹²² Al respecto véase, Voto Particular formulado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, *supra* nota, pp. 107 y 150-151.

Está de acuerdo, en términos generales, con el voto de minoría, que ha interpretado que el Ejecutivo no cuenta con dicha facultad constitucional, aunque únicamente a partir de los siguientes argumentos:

I. El ejercicio de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación encuentra el fundamento de su existencia y el alcance de su participación en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, y no en el artículo 72 de la misma.

El marco competencial de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la creación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y las reglas específicas para este procedimiento están más bien determinadas por lo que señala el artículo 74 del texto básico.

II. Admitir que el Ejecutivo Federal pudiera hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, mermaría de alguna manera la exclusividad de su decisión, al obligarla a reabrir una decisión ya tomada por ella a una segunda discusión con condiciones de votación significativamente diferentes

III. Una razón más en torno a la inviabilidad del veto tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, sería la cuestión de los tiempos. Admitir tal posibilidad supondría adicionar diez días hábiles más, posteriores a la aprobación de la Cámara de Diputados, que con su solo transcurso, harían nugatorios los esfuerzos de la reforma de dos mil cuatro que modificó los plazos para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y haría prácticamente imposible llegar a un Presupuesto de Egresos de la Federación definitivo en aquellos ejercicios fiscales que fueran precedidos por un cambio en la Presidencia de la República eventualmente esté vigente.

Esta imposibilidad de fragmentación entre lo vetado y lo no vetado, sumada a que admitir la posibilidad de un veto contra el Presupuesto de Egresos de la Federación forzaría significativamente los tiempos y haría nugatoria la reforma citada al artículo 74, fracción IV, torna aún más evidente que el régimen constitucional no admite semejante facultad a favor del Ejecutivo.

g) Voto Particular formulado por el Ministro Juan N. Silva Meza, en contra del resolutive Tercero de la controversia constitucional 109/2004 ¹²³

I. La litis de la controversia constitucional de referencia, lleva no sólo a la necesidad de determinar si el Ejecutivo Federal puede formular observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sino también a dar contenido a la facultad de la Cámara de Diputados de modificarlo

La anterior precisión significa que, desde la óptica de este Ministro, la mayoría del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no dio completa resolución a la litis planteada, pues no se examinó el alcance constitucional de la facultad de modificación con la que cuenta la Cámara de Diputados.

En su criterio, debió precisarse el sentido y alcance de la atribución de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Presupuesto, para poder determinar si tiene límites y, de ser así, en qué consisten; para posteriormente verificar la posibilidad de que existiera la facultad de formular observaciones para el Ejecutivo Federal.

En su perspectiva, la Cámara de Diputados tiene la potestad de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación siempre y cuando se ajuste a los principios y bases constitucionales y legales que lo regulan

II. No comparte el contenido del considerando octavo y el tercer punto resolutive de la resolución aprobada por la mayoría, en los que se sostiene que quedaron sin materia las objeciones de fondo hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, pues el citado pronunciamiento implica, que en el caso, la litis constitucional planteada por el Poder actor no encontró solución en su integridad.

¹²³ Consúltese el Voto Particular formulado por el Ministro Juan N. Silva Meza, en contra del resolutive Tercero de la controversia constitucional 109/2004, *supra*, nota 107, pp. 151-155.

4. En otras palabras, el órgano jurisdiccional resolvió:

I) Que el Presidente de la República sí tiene participación en el procedimiento legislativo a través del cual se discute y aprueba el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Aunque de una interpretación constitucional estricta sugiere que ese veto no está contemplado, porque el Ejecutivo solo posee la facultad de veto con respecto a las leyes emanadas del Congreso de la Unión (Art. 72 constitucional), por lo que el presupuesto de egresos, siendo un decreto promulgado por una sola de las cámaras, no es una ley y por tanto tampoco es susceptible del veto presidencial.

Sin embargo, la mayoría "no comparte que el Ejecutivo federal tenga derecho de realizar observaciones".¹²⁴

Por otro lado la perspectiva de esta investigación observa que seis de los Ministros que decidieron emitir los votos citados en incisos anteriores, por diversos criterios la decisión de la Corte respecto de este punto.

El criterio de esta investigación se adhiere en todas sus partes al voto razonado por el Doctor José Ramón Cossío Díaz.

II. Un aspecto que ha sido cuestionado no sólo por Ministros de la Corte, sino por constitucionalistas y especialistas, está relacionado a la cuestión que se refiere al *veto parcial*, se trata de una figura jurídica que no establece la Constitución y desde esta perspectiva se considera que la Corte se extralimita en su función de intérprete supremo de la Constitución, y, a decir de las palabras del Doctor Cossío: *El órgano de control puede construir y aún integrar estos parámetros desde los elementos constitucionales, mas no puede inventarlos.* Derivado de lo anterior, el Ministro en cita, incluso previene un riesgo de que *sus decisiones desvirtúen el sistema de distribución funcional, con sus pesos y contrapesos*, criterio con el que esta investigación concuerda ampliamente.

¹²⁴ Méndez, Enrique, "La Cámara acata a la Corte y cierra el diferendo con el presidente por el PFE", *La Jornada*, octubre 12 de 2005, <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/12/index.php>

Asimismo se concuerda con el criterio expresado por ex ministro Genaro David Góngora Pimentel cuando cuestiona que, al resolver la controversia constitucional 109/2004, la Corte incurrió en la aprobación de una "reforma jurisdiccional de la Constitución" -es decir, que los ministros legislaron, cuando ésa es una atribución exclusiva del Poder Legislativo-, para crear una facultad presidencial de vetar el presupuesto y, lo que es peor, la aprobación del "veto parcial" en favor del Presidente de la República para que no se ejerciera la parte del presupuesto impugnado hasta que hubiera una resolución definitiva, lo que vulneró gravemente la división de poderes.¹²⁵

La Corte mostró también –de manera más convincente- que la práctica histórica mexicana evidenciaba múltiples casos de presidentes mexicanos que habían vetado el presupuesto, llegó a esa convicción después de realizar un complejo trabajo interpretativo “literal, sistemático, histórico, y genético-teleológica”.¹²⁶

III. Por otra parte algunos ministros se pronuncian acerca de la omisión de la Corte al no realizar el análisis de las facultades del Poder Legislativo con relación al Presupuesto de Egresos, es decir sólo realiza el análisis de las facultades del Poder Ejecutivo. Al respecto se pronuncia el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en su voto particular.

IV. Un Cuestionamiento que evidencia el incumplimiento de la Corte con el requisito legal de que se necesitan ocho votos para invalidar una ley -como la del presupuesto-, y en vez de ello el pleno, por mayoría simple de seis votos, anuló lo aprobado por los diputados. Al respecto el ahora ex ministro Góngora Pimentel cuestiona que la Corte anulara una decisión de los diputados -sobre las partidas presupuestales impugnadas por el Ejecutivo federal- con seis votos, siendo que la ley exige al menos el voto de ocho ministros; que inexplicablemente el pleno evadiera la responsabilidad de establecer concretamente si el presupuesto es una ley o un acto administrativo.

¹²⁵ Al respecto véase Aranda, Jesús, La Corte convirtió a la Cámara de Diputados en "oficina de trámite", *La Jornada*, [http:// www.jornada.unam.mx/2006/02/06/index.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/02/06/index.php)

¹²⁶ Al respecto consultar Sentencia 17 de mayo de 2005, *supra*, nota 107, pp. 75- 84.

Capítulo 4

RESOLUCIONES DEL PODER JUDICIAL, SUS EFECTOS SOBRE LA DIVISION DE PODERES

El objetivo del presente capítulo es intentar explicar los efectos de la intervención del Poder Judicial como árbitro, es decir, como única instancia facultada para intervenir en casos de conflictos, al resolver controversias constitucionales entre los poderes Legislativo y Judicial Federales, así como tratar de establecer a través de las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuales los efectos que su intervención tiene sobre la división horizontal del poder en México.

El análisis realizado en esta la investigación delimita su ámbito de estudio en conflictos que se suscitaron entre órganos del Poder Público Federal durante el periodo comprendido entre diciembre de 1994 a diciembre de 2004, a efecto de determinar su incidencia sobre la división o separación horizontal del poder sobre las partes involucradas en los asuntos en estudio.

Al respecto se presentan los siguientes apartados:

4.1 Las resoluciones de los Tribunales Constitucionales

Las sentencias que ponen fin a un conflicto jurídico -controversia constitucional, en el caso de México-, constituyen las decisiones jurisdiccionales más importantes de los tribunales constitucionales, tanto desde un punto de vista jurídico como de su trascendencia política, ya que dicha decisión se funda en la Constitución *Política* y porque tales decisiones determinan el sentido, alcance de valores y principios constitucionales.¹²⁷

De acuerdo con la doctrina, la sentencia de un Tribunal Constitucional más que un acto procesal que pone término a un conflicto jurídico, como ocurre con las sentencias de los tribunales ordinarios de justicia, es además una decisión con trascendencia política, ya que realiza una labor de interpretación de valores y principios y una actividad integradora del derecho.

El autor Raúl Bocanegra explica al respecto:

*"...el papel atribuido al Tribunal Constitucional sobre la norma fundamental y las cuestiones sobre las que tiene que pronunciarse, sin perder en absoluto su carácter jurídico, tiene inevitablemente una proyección y una trascendencia políticas, muchas veces de importancia decisiva, lo que sitúa al Tribunal Constitucional, aun cuando sus sentencias continúan siendo pronunciamientos estrictamente jurídicos, en una posición principalmente distinta a la de los tribunales ordinarios"*¹²⁸

Por otra parte, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo y último de la Constitución, ya que en los casos en que se posibilita por los respectivos ordenamientos constitucionales el establecimiento de leyes interpretativas de la Constitución, en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el carácter de Tribunal Constitucional y máximo intérprete de la Constitución, tiene la

¹²⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, Consideraciones Sobre las Sentencias de los Tribunales Constitucionales y sus Efectos en América del Sur, *Ius et praxis*, 2004, vol. 10, no. 1, p. 113-158, ISSN 0718-0012.

¹²⁸ Bocanegra Sierra, Raúl, *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, Ed Instituto de Estudios de la Administración Local, p. 19.

atribución para determinar y resolver acerca de la constitucionalidad de actos y normas, expedidas por determinado ente público, que afectan o pueden afectar e invadir atribuciones de otro.

Las decisiones de los tribunales constitucionales no tienen posibilidades de ser impugnadas ni rectificadas dentro del sistema jurídico interno. Al respecto el juez Jackson de la Corte Suprema norteamericana afirmó:

"No tenemos la última palabra porque seamos infalibles pero somos infalibles porque tenemos la última palabra".

Asimismo son acertadas las palabras de un Ex-Presidente de la Corte Suprema norteamericana, quien sostuvo que la Constitución no tiene otro significado que aquel que le otorgan los jueces constitucionales en sus sentencias *vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es [...] por tanto, dependemos en parte importante del concepto de Constitución que asuman los magistrados constitucionales.*¹²⁹

En efecto, las sentencias o resoluciones dictadas o emitidas por un Órgano Jurisdiccional y que dan término a un conflicto, entre órganos de Estado, tienen una función relevante desde el punto de vista de la presente investigación en la que se intenta demostrar la hipótesis principal consistente en exponer y determinar si la función arbitral de la Suprema Corte de Justicia en México deduce efectos de equilibrio sobre la división de poderes, como a continuación se expone:

Uno de los principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es justamente el de División de Poderes, para efectos del presente análisis, se delimita el ámbito de estudio al señalado principio en dicha relación horizontal del poder al nivel federal.

Concretamente en referencia a los efectos producidos sobre la división horizontal de poderes, a consecuencia de la actuación del Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su importante función desde 1994, que implicó la renovación del sistema de control de la constitucionalidad de normas generales y de actos de autoridad, al perfeccionar el régimen existente de las controversias constitucionales en que intentó consolidar a la Corte como un

¹²⁹ Nogueira Alcalá, Humberto, *Op. cit.*, *supra* nota 97, p. 117.

tribunal constitucional, al ampliar su competencia para intervenir a efecto de resolver Controversias Constitucionales interpuestas por el Ejecutivo o Legislativo Federales.

En primer término, se aborda una de las ideas primigenias de autores franceses considerados como precursores de la *teoría de la división de poderes*, cuando expresaron la importancia de evitar excesos en el ejercicio del poder, al respecto, es pertinente citar las palabras de Locke:

*[...] no es de extrañar que aquellos...hombres no se tomaran el trabajo de idear métodos para contener los posibles excesos [...] ni de equilibrar el poder gubernamental fragmentándolo en partes y distribuyéndolo en varias manos [...]*¹³⁰

Asimismo la idea de Montesquieu, cuando señala:

No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación...Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.

En el caso del primer autor citado, es de inferir que consideró *pertinente idear métodos para contener excesos* o abusos en el ejercicio del poder, no obstante su primitiva idea de fragmentarlo en *varias manos* en aras de lograr equilibrar el poder gubernamental.

Por otro lado al correlacionar las ideas del segundo autor, citado en líneas anteriores, considerado como el principal inspirador de la técnica de la *división de poderes*, es dable señalar que su pensamiento es aún más evolucionado porque ya considera la necesidad de poner límites al *abuso* y a la *extralimitación*.

Las ideas de los precursores de la citada teoría que divide las funciones del ejercicio del poder, por lo que respecta a poner límites al para frenar lo excesos al mismo, toman forma hasta *La garantía jurisdiccional de la Constitución* planteada por Hans Kelsen y posteriormente en los Tribunales o Cortes constitucionales ya revisados en el capítulo 2 de la presente investigación.

Asimismo se correlaciona con el criterio de autores contemporáneos en México como lo señala el Doctor Fix Zamudio, dicho principio de división o separación de poderes mantiene aún gran valor en la época contemporánea, que se proyectó a

¹³⁰ Locke, John, *Op. Cit, Loc. cit., supra* nota 3.

las constituciones de muchos países hasta convertirse en un dogma jurídico y político, no estático, con una distribución de funciones a diferentes órganos en coordinación y colaboración. Los órganos del Estado en su *separación* o *división* tienen un carácter flexible, no riguroso, es decir mantienen equilibrio y autonomía de las funciones.

Al referirse a la función judicial en nuestra época, concretamente en referencia a los Tribunales Constitucionales, asumen creciente complejidad respecto de lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos.

Actualmente desempeña una función que puede calificarse de política, en el sentido de participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder que anteriormente estaba excluida de los tribunales, a decir del autor en comentario, *asumen la categoría de verdadero poder*.

El Doctor Diego Valadés se manifiesta al aplicar un conjunto de instrumentos de control que permitan mantener el equilibrio de las instituciones para evitar el que se desvíen las atribuciones constitucionales que les correspondan.

Para el actual Ministro de la Corte, José Ramón Cossío Díaz señala que es mediante la actuación de órganos jurisdiccionales se logra la defensa de las garantías fundamentales frente a los actos del Estado, de la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes.

El tema también ha sido objeto de estudio por varios autores como Manuel García Pelayo hace referencia *al caos producto de conflicto entre los órganos de investidura pública en situación de conflicto*¹³¹; e incluso Amador Rodríguez Lozano quien refiere:

“...todos los órganos que componen al estado están integrados en una estructura constitucional en la que existe un punto de referencia normativo de carácter superior, que pone límites a la acción de los órganos del Estado”

¹³¹ Rodríguez Lozano, Amador, “*Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo*” *La actualidad de la defensa de la Constitución, México*, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E, varios, num. 89, 1997, p. 251-251.

A efecto del análisis propuesto, se vincula la citada teoría a la praxis constitucional en México, al delimitar el estudio concretamente sobre casos de conflicto entre poderes en los que ha intervenido la suprema Corte de Justicia de la Nación, a través mecanismo de control jurisdiccional denominado controversia constitucional, durante una década y su impacto sobre la relación horizontal de los poderes públicos.

El régimen de división de poderes -de funciones- en que vivimos supone la necesidad de que haya autonomía, independencia y colaboración para cumplir con sus facultades en los respectivos ámbitos de competencia. El conjunto de atribuciones propias de cada Poder recibe el nombre de competencia. Cuando uno de los poderes, mediante sus actos, invade la competencia de otro poder, es decir, hace uso de atribuciones que no le corresponden, se originan conflictos de invasión de esferas de competencia. Para resolver problemas de ese tipo, la justicia constitucional ha desarrollado diversos procedimientos, dentro de los cuales se encuentra la controversia constitucional

En México hasta antes de 1994 no se estableció un mecanismo de control jurisdiccional para resolver conflictos entre poderes al nivel del ámbito federal, además de factores determinantes del orden político e histórico, que no se analizan por cuestión de delimitación metodológica además de no ser materia de la presente investigación.

Se centra ahora el análisis sobre los antecedentes constitucionales en nuestro país, de los que se desprende que no existe evidencia de NINGÚN antecedente establecido como medio de control constitucional o jurisdiccional para resolver conflictos entre órganos al nivel federal en la relación horizontal del poder en México. Por lo antes citado, la reforma constitucional de 1994 tiene una importancia trascendental, por ello, es necesario insistir sobre ello, dado que no hubo prácticamente ningún control jurisdiccional entre poderes en la historia del constitucionalismo que resolviera los casos de exceso de un poder sobre otro.

Así, el Poder Judicial se posiciona también en un sitio preponderante, desde esa perspectiva, ello se traduce en una correlación de fuerzas que modificó en tan sólo 10 años un panorama sobre la división funcional del poder en México, por lo hace a conflictos entre poderes desde el punto de vista jurisdiccional.

A efecto de demostrar el argumento anterior es de particular importancia para esta investigación revisar los casos en los que se ha dictado sentencia o que están pendientes por emitir por la Suprema Corte de Justicia de la Nación los conflictos que se han suscitado entre los órganos del Poder Público durante el periodo comprendido de diciembre de 1994 a diciembre de 2004.

4.2 Controversias Constitucionales análisis de las sentencias de la SCJN sus efectos sobre la división de poderes.

Nota: Se anexa esta información por separado en Anexo 1

4.3 Las sentencias , resoluciones o fallos.

Las sentencias, resoluciones o fallos de la Corte, acorde a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las sentencias en los juicios de controversia constitucional pueden ser, como se desprende del análisis anterior a los casos presentados:

- a) Las de sobreseimiento se refieren a sentencias que declaran que en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Es decir, consiste en no conocer del fondo del asunto por un impedimento legal, el sobreseimiento es una forma de improcedencia, caracterizada por aparecer o sobrevenir en alguna etapa del procedimiento, la figura procesal en comento es definitiva, en virtud de poner fin a una instancia. Es conveniente aclarar que en la sentencia en donde se sobresee, no se hace declaración alguna sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o norma combatida y deja las cosas en el estado en que se

encontraban antes de la interposición de la demanda. En razón de lo anterior, el ente de gobierno demandado no recibe ninguna calificación respecto a su conducta legal y permanece facultada para actuar conforme a sus atribuciones. Ahora bien, al igual que las causales de improcedencia, las de sobreseimiento deben estar fehacientemente probadas, o sea, deben ser precisas y evidentes y no deducirse de simples inferencias. Las causales de sobreseimiento se encuentran reguladas en las cuatro fracciones del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³²

b) Las estimatorias son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia atentan, en efecto, contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal, por lo que se declara la inconstitucionalidad de la norma o acto¹³³; y

c) Las desestimatorias: éstas sentencias, contrario a las anteriores, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado, en la votación, la mayoría requerida por la ley.

¹³² Molina Suárez, José de Jesús, Controversias constitucionales, **(Tomado de www.tsjtlaxcala.gob.mx), www.taverayasociados.net/controversiasconstitucionales.htm - 250k**

¹³³ Herrera García, Alfonso, La controversia constitucional. Particularidades del proceso respectivo en el ordenamiento mexicano Parte II de II, *Admonjus* # 23, Revista del Poder Judicial, www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n23/AJ23_002.htm

4.3.1 Efectos generales de las Sentencias

El marco normativo que regula las controversias constitucionales como se ha reiterado, tiene su fundamento en el artículo 105 constitucional así como la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del señalado precepto.

Las sentencias -a referencia de la doctrina resoluciones o fallos- dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen efectos generales cuando hubieran sido aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos. Tendrán efectos generales cuando:

a) Versen sobre disposiciones generales (Es decir Constitución, leyes o reglamentos)

b) Sean aprobadas por una mayoría calificada de cuando menos ocho votos de los 11 Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La mayoría calificada es necesario el voto de 8 Ministros, en caso contrario el Pleno de la Corte declarará desestimada la controversia y se ha confirmado en la siguiente tesis:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES, SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.

De conformidad con el Artículo 105, fracción I, último y penúltimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos una mayoría de 8 votos, de no alcanzarse la mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia.

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: Tesis P./J.10/99.

En efecto cuando se impugne a través de controversia constitucional una norma o disposición general (constitución, ley o reglamento). En el entendido de que las demandas que se hubieran planteado en contra de actos no tendrán los mencionados efectos. En cuanto a la mayoría calificada, es necesario que se

pronuncien a favor de la inconstitucionalidad ocho de los once Ministros, ya que de lo contrario la controversia será desestimada.

El doctor Humberto Nogueira Alcalá, vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional señala que [...] *una sentencia puede ser desestimatoria si el Tribunal Constitucional confrontando la Constitución con la norma jurídica infraconstitucional impugnada por quienes tienen legitimación activa para ello, determina que la primera no tiene vicios de inconstitucionalidad.*¹³⁴

c) Se trate de una Controversia entre Poderes de la Unión,

La declaración con efectos generales respecto de normas generales impugnadas, también involucra la categoría de las partes –actora o demandada– esto es, se requiere sea un determinado actor, de lo contrario la resolución solo efectos entre las partes. Sin entrar en detalles, se delimita esta hipótesis a la investigación materia de la presente tesis, a ello se ajusta la disposición de que las partes involucradas sean dos órganos federales.

Lo anterior demuestra que los efectos generales dependen no sólo de que se trate de un determinado tipo de conflicto, sino que se requiere un determinado actor; es decir, que dependen de la categoría de las partes que intervienen en el procedimiento, tal y como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia: Si por el contrario, en la controversia constitucional no se dan las mencionadas categorías de las partes, la resolución sólo tendrá efectos entre éstas:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su Ley Reglamentaria, en la

¹³⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, Consideraciones Sobre las Sentencias de los Tribunales Constitucionales y sus Efectos en América del Sur, *Ius et Praxis*. [online]. 2004, vol.10, no.1, p.113-158. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000100005&lng=es&nrm=iso.ISSN 0718-0012

invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtiene la invalidez de una norma federal.

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Tomo, Tesis: P. /J. 9/99

Al respecto manifiesta el autor Ismael Retana:

*[...] la declaración de invalidez con carácter general reviste tal trascendencia...y se estima de gran relevancia porque constituye una excepción a la división de poderes, ya que implica que una norma emitida por otro poder (legislativo o ejecutivo) pierde su validez por la determinación de un órgano jurisdiccional.*¹³⁵

¹³⁵ Retana Tello, Ismael, "Apuntes sobre los efectos de las resoluciones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad", Tecnológico de Monterrey, Revista del Departamento de Derecho Jurípolis, año 4, número 7, p. 176.

4.3.2 Efectos inter-partes

Los efectos e incidencia de la intervención del Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia, esto es, en posición de árbitro respecto de las partes que intervienen en los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales o viceversa.

El mayor interés se centra bajo dos aspectos: Casos resueltos o por emitir sentencia definitiva por la Corte en los que el Titular del Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión promueven controversia constitucional por razones de invasión de esferas de competencia o actos de inconstitucionalidad.

Es objetivo del presente capítulo comprobar o discrepar con la hipótesis central de la investigación al plantear efectivamente que el Poder Judicial aún no se posiciona dentro de la división de poderes como factor de equilibrio, a lo cual esta investigación sostiene que la hipótesis se ha comprobado manera parcial es decir, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún no logra constituirse como tal derivado de lo anterior, esta investigación propone la creación de un Tribunal Constitucional autónomo, es decir que se sitúe fuera del Poder Judicial.

Es pertinente aclarar que no es intención de esta investigación entrar al análisis de trámite o de aspectos procesales bajo los que las partes tramitan los juicios de controversia constitucional.

A efecto de realizar el análisis propuesto, se divide la información y señalamientos en casos resueltos y casos pendientes de resolver.

I. Controversias Constitucionales resueltas.

Las controversias constitucionales correspondientes a los expedientes:

a) 26/1999 **Declara la invalidez** de los actos impugnados.

b) 22/2001 **Declara la invalidez** de los actos impugnados.

c) 32/2002 **Declara la invalidez** del artículo impugnado.

d) 36/2003 **Declara el reconocimiento de la validez de dos oficios impugnados y la invalidez de cuatro Oficios.**

e) 91/2003 **Se declara la invalidez de los 34 Oficios** reclamados por el auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

f) 48/2004 **Se sobresee la Controversia Constitucional**

g) 61/2004 **Se declara la invalidez de los oficios impugnados** así como las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2002.

h) 84/2004. **Se declara la invalidez de acto impugnado** Pliego de Observaciones número 057/2004, clave de auditoría 02-06E00-2-245-001, de dieciocho de junio de dos mil cuatro, emitido por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación, en ausencia del Auditor Superior de la Federación, en términos del último considerando

i) 97/2004. **Pendiente de emitir sentencia**

j) 109/2004. **Se declaró la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado**, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005.

Los casos que se analizan, muestran clara evidencia de la actuación del Poder Judicial a través de las sentencias que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo nos permiten efectuar, en una primera aproximación, un análisis con base en nueve sentencias y sus efectos a las partes.

Por último la presente investigación se centra en la controversia constitucional 109/2004 dado el efecto que se imprime a la sentencia, en la que refiere que la Comisión Permanente convoque a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados

para que ésta se haga cargo de las observaciones formuladas por el Presidente de la República y decida lo que en derecho corresponda.

Este párrafo crítico de la sentencia, produce una grave interrogante ¿Qué es lo correspondiente en derecho* ¹³⁶, se pregunta al respecto el ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien señala que esta pregunta no es contestada claramente por la sentencia, sino que apenas se puede pergeñar una posición de una correlación de sus elementos, lo que resulta violatorio de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que dispone que las sentencias de este Alto Tribunal deben fijar con claridad y precisión los alcances y efectos de las sentencias.

La perspectiva de esta investigación hace énfasis en la forma en que la Corte emite sentencias en casos de controversia entre poderes al nivel federal, en las cuales no se fijan con claridad, no precisa los alcances de las mismas, en las que además hace una serie de argumentos rebuscados para forzar un criterio, esto ocurrió con varias controversias pero se subrayan las controversias 22/2001 y particularmente en la 109/2004 que se analiza, que fue motivo de desacuerdo entre los ministros, es más dieron como resultado que en la primer controversia en cita los ministros emitieran dos votos concurrentes y uno minoritario, y; en la segunda controversia en cita, los ministros emitieron tres votos particulares, dos votos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, lo cual indica que hay discrepancia en los ministros al emitir una sentencia, y evidencia que varios se pronuncian por fijar justamente los alcances y efectos con la debida claridad. Por otra parte -como ya se analizó en el Capítulo 3, de la controversia de referencia *supra* p. 110- se anulara una decisión de los diputados -sobre las partidas presupuestales impugnadas por el Ejecutivo federal- con seis votos, siendo que la ley exige al menos el voto de ocho ministros.

¹³⁶ Consultar al respecto Diario Oficial de la Federación el voto particular que formuló el ministro Genaro David Góngora Pimentel, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005(1).pdf), p. 119

II. Casos Pendientes.

De los citados casos aún esta pendiente de emitir sentencia definitiva, la relativa al expediente 97/2004, razón por la que resulta imposible ofrecer consideraciones sobre el citado asunto, por lo menos al finalizar la presente investigación.

En otro orden de ideas, una sentencia de controversia constitucional surtirá efectos a partir del momento en que el Máximo Tribunal lo disponga. Por lo demás, las resoluciones no tendrán efectos retroactivos –o sea, que se retrotraigan en el tiempo para cambiar todo lo que se había hecho bajo la ley que fue impugnada–, con excepción de lo referente a la materia penal.

Por otro lado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación íntegra de todas las sentencias que se dicten sobre controversias constitucionales; ello se hace en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Ahora bien, cuando en la sentencia se declare la invalidez de una norma general, aquélla se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial donde la norma invalidada se hubiera publicado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Poder Judicial en México no ha tenido el peso que debe corresponderle en un Estado que tiene como elemento imprescindible al principio de *División de poderes*, a pesar de que se intentó fortalecer al citado poder de manera significativa, con las reformas constitucionales de los últimos años.

SEGUNDA.- En 1994 se consolida el fortalecimiento al Poder Judicial, al aprobarse la ampliación a las facultades constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para intentar su transformación en un Tribunal Constitucional Especializado, con capacidad para resolver sobre constitucionalidad de leyes y controversias entre los distintos órdenes de gobierno.

TERCERA.- En nuestro país la creación de instrumentos jurídicos y procesales de defensa de la Constitución ha sido constante, en razón de lo anterior, en 1994 se introducen, en el artículo 105 de la Constitución Federal, los mecanismos de control denominados Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para sancionar las infracciones a la ley y el abuso de poder.

CUARTA.- La presente investigación metodológicamente se circunscribe su aspecto medular en el estudio y análisis de Controversias Constitucionales al nivel de los órganos de poder federales y aún cuando no es una figura jurídica de reciente creación, se logró otorgar vigencia y viabilidad a dicho instrumento, a

través de la promulgación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA.- Por primera vez en nuestra historia se cuenta con un mecanismo de control jurisdiccional en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se erige como Tribunal Constitucional, con potestad para conocer y resolver de las Controversias Constitucionales, entre otras hipótesis normativas las suscitadas entre los Poderes de la Unión, esto es, Ejecutivo y el Congreso de la Unión – cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, tema fundamental de la presente investigación.

SEXTA.- La hipótesis a demostrar en la presente tesis consiste en intentar verificar si el Poder Judicial se ha posicionado como factor de equilibrio en la relación horizontal del poder a través de la resolución de Controversias Constitucionales que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEPTIMA.- Se analizó el periodo comprendido entre 1994 y 2004. Durante ese espacio temporal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio trámite a diez controversias constitucionales, suscitadas entre los Poderes de la Unión, de las cuales, en nueve emitió sentencia; y, en una está aún pendiente su resolución.

OCTAVA.- A efecto de comprobar o discrepar con la hipótesis planteada en la presente investigación, se practicó un estudio a los diez casos de controversias constitucionales. Los resultados permiten inferir que parcialmente se probó la hipótesis: las evidencias indican que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no logró posicionarse como factor de equilibrio en la relación horizontal del poder en México, por las razones que en las siguientes conclusiones se detallan.

NOVENA.- La Corte no utilizó un criterio congruente al resolver los casos que le han presentado el Ejecutivo y el Legislativo en controversia, es decir, en algunos casos aplicó el principio de suplencia de la queja, sin existir la necesidad de ello, para sustentar esta conclusión se presentan las siguientes evidencias:

- a) En la Controversia Constitucional 0026/1999, la Corte se pronunció por no sujetarse estrictamente a los términos de la litis planteada en razón de utilizar *el principio más abierto de la suplencia de la queja deficiente tanto de la actora como de la demandada*. Lo cual no se justifica plenamente al no precisar con exactitud y claridad la deficiencia que corrige. De lo anterior se concluye que no justificó plenamente la aplicación del criterio de la suplencia al resolver la controversia planteada por las partes.
- b) En la Controversia 0022/2001, utiliza la suplencia de la queja para resolver la litis planteada por las partes, al manifestar su facultad para examinar de oficio violaciones a la Constitución, para justificar y sustentar la aplicación de dicho principio citó algunas jurisprudencias. No obstante lo anterior, es pertinente señalar que en ese asunto, la Suprema Corte de Justicia explica detalladamente las razones por las que aplica la suplencia de la queja.
- c) El Voto Concurrente emitido por los Ministros Juventivo V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza, con la sentencia pronunciada en la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de la ley del servicio público de Energía Eléctrica emitido por el Ejecutivo, al estimar que si bien es cierto que al resolver controversias constitucionales opera el principio de suplencia de la queja, no deben desconocerse sus limitaciones, esto es, no puede darse a tal concepto una amplitud tal que lleve a variar la acción deducida o la litis planteada. O bien que para la procedencia de la suplencia

de la queja sería necesario que los argumentos propuestos no fueran suficientes para hacer prosperar la petición de quien los plantea. Lo que implica que la Corte se pronuncie sobre un acto diverso que no es materia de la litis.

- d) Otra evidencia se encuentra en el Voto Minoritario de los Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Gudiño Pelayo, en la Controversia 22/2201 asunto en el que la Corte emitió Sentencia usando consideraciones que parten de una “...*exorbitante interpretación a los alcances de la suplencia de la queja...*”.

Lo anterior ya que si bien es cierto la suplencia de la queja es amplia en controversias constitucionales, y puede llevar a corregir errores de los preceptos invocados de manera equivocada o suplir la deficiencia de la demanda ello no implica la variación de la litis o “cambiar la cuestión efectivamente planteada por las partes”. Es decir, la Corte en ese caso suplió la deficiencia de la demanda y contestación arribando indebidamente a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

- e) En la Controversia Constitucional 0032/2002 hace nuevamente uso del principio de suplencia de la queja y procede a declarar la invalidez del acto reclamado en razón de que dentro de los argumentos que esgrime la actora no son suficientes para fijar una litis que la Corte considere adecuada para resolver la cuestión efectivamente planteada.

DECIMA.- La Suprema Corte de Justicia al dictar Sentencia sobre las Controversias en análisis, se extralimitó en sus facultades al ir más allá de lo que actor solicitó, al promover la demanda, es decir, no resolvió la litis planteada por las partes en pugna.

A continuación se presentan evidencias de lo que esta investigación sostiene, citando algunos casos:

a) En la Controversia Constitucional 0022/2001 la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de un precepto no solicitado por el actor. Lo anterior también corrobora la conclusión a la que se arriba en la presente investigación, aunado a que propició el voto concurrente que se derivó de la Sentencia en la Controversia Constitucional 0022/2001, donde los ministros refieren que *“Las consideraciones de la mayoría conducen a la variación de la litis propuesta y de la acción deducida...”*

Asimismo, del análisis de la Sentencia en comento, se extrae que se resolvió como ejercicio de un control constitucional abstracto, no solicitado; es decir, se puso de manifiesto la eventual inconstitucionalidad de tal vez todo el sistema regulatorio en torno a la generación y producción de energía eléctrica apoyado en diversas normas del sistema jurídico mexicano, de variada jerarquía que, correctas o incorrectas, no han sido, ni fueron motivo de formal cuestionamiento, pues mediante la acción ejercida, el Congreso de la Unión únicamente demandó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificara la validez constitucional de un ejercicio específico de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, es decir, no le requirió un pronunciamiento directo o indirecto sobre sus propios actos.

Ahora bien, del proyecto original de demanda, el Congreso de la Unión claramente expresó su causa, por lo que los planteamientos del actor son suficientes para declarar la invalidez del Decreto Presidencial impugnado, lo que se corrobora con el hecho de que la justificación del voto de la mayoría se encuentra en las consideraciones del proyecto de voto concurrente emitido por los ministros.

DECIMA PRIMERA.- En otros casos de Controversia Constitucional, la Corte evadió sus facultades para no resolver la cuestión de fondo la controversia planteada, al efecto construyó una serie de argumentos para justificar su resolución, como se muestra en los siguientes casos:

- a) En la resolución de la Controversia Constitucional 0026/1999, la actora demandó resolver sobre la invasión de esferas de competencia, pero la Corte no solo desestimó dicho argumento, aún más, concluyó que los actos de la demandada impidieron a la actora ejercer su facultad exclusiva. El criterio de esta investigación considera como suficiente el anterior argumento para pronunciarse acerca de la demanda principal del actor, no obstante la Corte desestimó dicha línea argumental para usar diverso argumento, para emitir sentencia.
- b) La sentencia de la Controversia Constitucional 0032/2002 demuestra que la Corte no resolvió acerca de la invasión a la esfera de competencia de la Cámara de Diputados por argumentar requerir un estudio de fondo, lo cual no puede ser materia de estudio sobre la procedencia de la controversia constitucional.
- c) La resolución de la Controversia Constitucional 91/2003 no sólo demuestra que la Corte no resolvió la controversia planteada al evitar llegar al fondo del asunto, que fue precisamente determinar sobre la invasión de esfera de competencia de un poder sobre otro usando argumentos muy cuestionados por los integrantes del Pleno de la Corte, lo que provocó una división en la votación de la sentencia de mérito.
- d) A efecto de comprobar lo que esta investigación sostiene se cita el voto minoritario de los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza en relación con la naturaleza de las instrucciones contenidas en los oficios del citado asunto.

DECIMA SEGUNDA.- La Corte causó polémica al admitir la demanda, además de la falta de reconocimiento cuando se incurrió en varios errores, no sólo desde la admisión de la demanda, sino en los argumentos para soportar la resolución emitida, que provocó el desacuerdo entre los Ministros de la Corte, e incluso varios de sus integrantes emitieron votos particulares.

Lo antes señalado nos llevó al análisis pormenorizado de la sentencia más cuestionada por no sólo por la doctrina sino por los Ministros de la Corte a quienes les fue imposible lograr un acuerdo generalizado, al respecto se rescatan los aspectos más sobresalientes:

- a. En primer término, la sentencia referida tuvo como resultado de una grande divergencia de criterios entre los ministros que se evidencia con tres votos particulares, dos votos paralelos, uno de minoría y uno concurrente.
- b. Derivado del voto particular que emitió el Ministro Genaro David Góngora Pimentel respecto de la controversia constitucional en comento, manifiesta que la misma no fue ordinaria, pues significó el cuestionamiento de las actuaciones del Tribunal desde su admisión y la concesión de la suspensión.
- c. De los votos antes citados, se extrae, que uno de los aspectos más cuestionados por los Ministros en los diversos votos citados es el de considerar dentro de la sentencia de mérito, que el Presupuesto de Egresos no es una ley sino colocarlo al nivel de un acto administrativo.
- d. Asimismo se cuestiona profundamente los métodos utilizados por la Corte para emitir sentencia, tales como la literal, sistemática, histórica y genético teleológica para resolver sobre la litis planteada por las partes.

- e. Por otro lado, también la corte arriba al absurdo de otorgar al Poder Ejecutivo una facultad de “veto parcial”, cuando esta ‘figura jurídica’ no existe en nuestro sistema jurídico y si se pretende instituir, debe hacerse a través de una reforma constitucional y no a través de la interpretación jurisprudencial, como lo realizó la Corte.

- f. Por otra parte, profundamente cuestionable es la votación por mayoría simple de seis votos a favor de la inconstitucionalidad del acuerdo de la Cámara de diputados de diciembre de 2004 impugnado vía controversia constitucional, cuando debió acudirse a la regla prevista por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone como requisito *sine qua non* para la invalidez de una norma general, una votación calificada de cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad.

DÉCIMA TERCERA.- Derivado de los casos analizados de Controversias Constitucionales entre Ejecutivo y Legislativo, se extrae que acorde al Artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria es factible atribuir efectos Erga Omnes, esto es, efectos generales a sus sentencias con el voto de por lo menos ocho de los Ministros, situación que ocurrió en los siguientes asuntos:

- a) La declaratoria de invalidez con efectos generales, decretada en la Controversia Constitucional 32/2002.

- b) La declaratoria de invalidez con efectos generales decretada en la Controversia Constitucional 109/2004. Cabe aclarar que los efectos de este asunto se declaró con el voto de seis Ministros.

DÉCIMA CUARTA.- De los expedientes de controversias constitucionales, que se analizan en el presente trabajo de investigación, es posible inferir también aciertos en las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo es el caso de la Controversia Constitucional 32/2002, asunto en el que decretar la invalidez del acto impugnado. Muestra contundente de lo anterior se demuestra con la votación del Pleno de la Corte, en donde por unanimidad de once votos se resolvió la controversia planteada

DÉCIMA QUINTA.- Es posible seguir enumerando evidencias que confirman que la hipótesis de la tesis no se comprueba debido a excesos y errores en actuación de la Suprema Corte de Justicia que en última instancia lleva a la perspectiva de la investigación a concluir que la Corte aún no se posiciona como un factor de equilibrio en la relación horizontal del poder en México al comprobar que sus resoluciones muestran problemas de congruencia, coherencia y argumentación jurídica.

De lo anterior se extrae que de los efectos y alcances de las sentencias en análisis, aún no es posible inferir que el Poder Judicial se posicione como un factor de equilibrio en la relación horizontal del poder en México.

DECIMA SEXTA.- Desde el punto de vista de la división del poder, las sentencias de la Corte muestran que invariablemente las partes solicitaron en su demanda que el máximo Tribunal determinara sobre la invasión a su esfera de competencia, pero de las sentencias emitidas, en ninguna se encuentran argumentos con relación al punto en comento. Aún más siempre desestima entrar a resolver una cuestión de fondo por justificar el hecho de estar impedida para ello

DECIMA SÉPTIMA.- Esta investigación concluye que facultades de la Suprema Corte de Justicia son un riesgo porque su sitio jerárquico la coloca en una posición superior con relación a los poderes tradicionales, la principal consecuencia de ello es que la Corte ha fijado la litis que en cada caso le parezca razonable, es decir no se posiciona en la relación horizontal del poder como un árbitro imparcial.

DÉCIMA OCTAVA.- Derivado de la investigación realizada, la perspectiva de esta investigación se pronuncia por recomendar la creación de un Tribunal Constitucional colocado fuera del poder judicial con características, funciones y facultades para resolver vía controversias constitucionales la invalidez o nulidad de los actos y normas generales que sean contrarias a la Constitución Federal y su fin mediato es la reintegración del orden constitucional cuando este haya sido violentado.

BIBLIOGRAFÍA

AGUINACO, José Vicente, Conferencia Magistral: “La Reforma al Poder Judicial de la Federación 1994-1995”, en *La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, serie Estudios Doctrinales núm. 183, pp. 25-31.

BOCANEGRA Sierra, Raúl, *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982, p. 19.

CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1999, 291 pp.

_____, “Algunas posibles reformas al poder judicial en México”, Vega, Juan y Corzo, Edgar, *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 2002.

_____, “El nuevo papel del poder judicial y transición a la democracia en México”, en Hernández Antonio, María y Valadés, Diego, (coord.) *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 9-22.

COSSIO, José Ramón, Documento de Trabajo: “La Suprema Corte y la Teoría Constitucional”, Apartado III, México, *Instituto Tecnológico Autónomo de México*, 4 de noviembre de 1999.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Aportaciones de Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional", en Palomino Manchego; José F y Eto Cruz, Gerardo (coord.), *El pensamiento vivo de Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, cuadernos de la asociación peruana de derecho constitucional, p. 82

FIX-FIERRO, Héctor, "Poder Judicial", en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (eds), *Transiciones y diseños institucionales*, primera reimpresión, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, número 3), pp. 167-221

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*, Porrúa, México, 2001, 1067 pp.

_____, Conferencia Magistral: "Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de procesos constitucionales", en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y Justicia Constitucional*, Memoria del VII Congreso iberoamericano de derecho constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 201-238.

_____, *Problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas.

_____, "Evolución del control constitucional en México", Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del Siglo XXI*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 99-136.

_____, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto*

aniversario, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, primera parte, pp. 107-196.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Edición original 1960, Edición española 1969, traducción Amando Lázaro Ros, Aguilar S. A. Ediciones, España, 1979, 186 pp.

_____, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Trad. Carlos Mellizo, España, Alianza Editorial, 1990, 175 pp.

MADRID, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, Porrúa, México, 1986.

MÁRQUEZ, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002, 738 pp.

MELGAR Mario, "Constitución y Poder Judicial", *El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, serie estudios doctrinales, núm. 195, 589 pp.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 1ª ed., Ginebra 1748, versión castellana de Nicolás Estevanéz, Porrúa, México, 1997, 452 pp.

NAVA GOMAR, Salvador O, "Disfunción y deficiencias en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo en México" en Mora Donato, Cecilia (Coord.) *Relaciones entre gobierno y congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 445-472.

RABASA, Emilio, "La Constitución como paradigma. Equilibrio de poderes", *El significado actual de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie estudios doctrinales Número 195.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “*Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo*” La actualidad de la defensa de la Constitución, México, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E, varios, num. 89, 1997, p. 251-251

SOBERANES, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el Siglo XXI*, segunda edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, 186 pp.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Que son las Controversias Constitucionales?*, 1ª ed., Suprema Corte de Corte de Justicia de la Nación, México, 2001, 75 pp.

TENA, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1982*, Décimo Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 1982.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2000, 188 pp.

VALENCIA Carmona, Salvador, “Las Controversias constitucionales instrumento regulador del Estado Mexicano”, en Carbonell, Miguel, (coord.), *Derecho constitucional Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 900-924.

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

ARANDA, Jesús, La Corte convirtió a la Cámara de Diputados en "oficina de trámite", *La Jornada*, [http:// www.jornada.unam.mx/2006/02/06/index.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/02/06/index.php)

BADILLO, Miguel, "Confirma la ASF desvíos públicos en el SAT No se enteraron a la Tesofe 10 mil millones irregularidades con el fideicomiso aduanas I", *Oficio de Papel*, Columna semanal, 08 de abril de 2005, <http://www.oficiodepapel.com.mx/contenido/?m=20050408-31k>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C., CIDAC, Política mexicana, México, Distrito Federal, Octubre de 2003, www.cidac.org/portalesp/index.php

CARBONELL, Miguel, "¿El Poder Judicial: El tercero ausente?", *Metapolítica*, número 30, pp. 94-101, www.metapolitica.com.mx/numant/30/

___, "La división de poderes y las fuentes de derecho en México algunas reflexiones", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 26, 1996, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm>

___“Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México”, *Contribuciones*, Argentina, núm. 3, septiembre de 2002, pp. 11-24, www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros_Anteriores/Contri3_02.htm

COSSIO DIAZ, José Ramón, Foro Inconstitucionalidad: “La Inconstitucionalidad del Reglamento de Energía Eléctrica” (Y las inconsistencias de la sentencia que la declara) *Justicia Constitucional en Iberoamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado, www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/05-21-foro-iinconstitucionalidad.htm

___, Discurso pronunciado por el Doctor José Ramón Cossío Díaz, ante el Senado de la República, en el proceso de nombramiento para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 27 de noviembre de 2003, www.senado.gob.mx/comunicacion/content/version/2003/v27noviembre.php

___, ¿Otra imposible tarea?, *Justicia constitucional en Iberoamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado. <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00=portada.htm>

FICHAS TECNICAS DE ENGROSE, Revista nuestra democracia, *Instituto nacional de controversias y acciones de inconstitucionalidad, A.C.*, No.2, junio de 2005, http://www.controversias.org/revista/nd2/nd2_contenido.htm - 13k

FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO, Actualidad jurisprudencial México, Controversia Constitucional 91/2003, Sentencia relativa a la controversia promovida por el Ejecutivo para solicitar la invalidez de los oficios elaborados por el Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos respectivamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro

Bancario y al Secretario de la Función Pública, [Revista Electronica-nº10notjurMéxico](#), 20 de abril de 2004,

<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/revista-10notjur-mex.htm6k>

FLORES, Nancy, Avala Suprema Corte fraude aduanero, Revista Fortuna, Año IV, núm. 44, septiembre de 2006,

[http://wwwrevistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala Corte fraude Aduanero.htm](http://wwwrevistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala_Corte_fraude_Aduanero.htm) - 26k

HERRERA GARCÍA, Alfonso, La controversia constitucional. Particularidades del proceso respectivo en el ordenamiento mexicano Parte II de II, *Admonjus* # 23,

Revista del Poder Judicial, www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n23/AJ23_002.htm

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Consideraciones Sobre las Sentencias de los Tribunales Constitucionales y sus Efectos en América del Sur, *Ius et Praxis*. [online]. 2004, vol.10, no.1, p.113-158. Disponible en

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000100005&lng=es&nrm=iso.ISSN 0718-0012

NOTICIAS COYUNTURALES INDETEC., www.indetec.gob.mx, “*Legales los contratos a particulares para generar electricidad: Suprema Corte.*” 13 de abril de 2005

MÉNDEZ, Enrique, “La Cámara acata a la Corte y cierra el diferendo con el presidente por el PFE”, *La Jornada*, octubre 12 de 2005,

<http://www.jornada.unam.mx/2005/10/12/index.php>

MOLINA SUÁREZ, José de Jesús, Controversias constitucionales,

(Tomado de www.tsjtlaxcala.gob.mx), www.taverayasociados.net/controversiasconstitucionales.htm - 250

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, “Conferencia Judicial Internacional”, La Independencia Judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos, organizada por el “Centro para la Democracia”, en la que fue presentada el 25 de mayo de 2000, en la ciudad de San Francisco, California, EUA, www.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/conferencias-prn.asp

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, “La controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados vs. Poder Ejecutivo Federal (Caso Banco Unión) Una oportunidad para el fortalecimiento de la división de poderes” *Revista Mexicana de Derecho*, Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, núm. 3, 2001, p. 239, www.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/conferencias-prn.asp

RÍOS-FIGUEROA, Julio “A minimum condition for the Judiciary to Become an Effective Power”. The Mexican Supreme Court, 1994-2002” , Paper presented at the 24th *International Congress of the Latin American Studies Association*, Dallas, Texas, USA (March 27-29, 2003). <http://136.142.158.105/Lasa2003/RiosFigueroaJulio.pdf>

VALADÉS, Diego, “Extensión y límites de control constitucional”, *Revista de investigaciones jurídico-políticas Tlamelaua*, México, número 19 y 20 de 2003, www.buap.mx/investigacion/invesjuri/tlame/19y20/p_27.pdf

VARIOS, *La justicia mexicana hacia el siglo XX*, 1^a ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1997, serie estudios doctrinales núm. 183, 553 pp. www.bibliojuridica.org/estlib/resulib.htm?m=E

VELASCO, Elizabeth, “Ordenan abrir información de fideicomisos aduaneros”, *La jornada*, jueves 8 de septiembre de 2005, <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/08/009n1pol.php> y Badillo, Miguel, “Confirma la ASF desvíos públicos en el SAT No se enteraron a

la Tesofe 10 mil millones
irregularidades con el fideicomiso aduanas I", *Oficio de Papel*, Columna
semanal, 08 de abril de 2005,
<http://www.oficiodepapel.com.mx/contenido/?m=20050408> - 31k

HEMEROGRAFIA

CÁMARA DE DIPUTADOS, "Diálogo y debate, de cultura política. La reforma al Poder Judicial". *Centro de Estudios para la reforma del estado, A.C.* Publicación trimestral, Año 2, número 7, pp. 27-40, México, D .F., Enero-marzo de 1999.

CARBONELL, Miguel, "Poder judicial y transición a la democracia: La reforma de 1999", *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Nueva serie, año XXXIII, número 97, enero-abril del 2000, pp. 329-350.

_____, "Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México", *Contribuciones*, número 3, 2002, pp. 11-24.

_____, "Poder judicial y reforma del Estado", *Diálogo y debate, de cultura política, Centro de Estudios para la reforma del Estado, A.C.*, México, publicación trimestral, Año 2, núm. 7, enero-marzo de 1999, pp. 27-40.

CÁRDENAS Gracia, Jaime, "El Municipio en las controversias constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466.

CARRASCO, Jorge, "La Corte el Poder Real", *Revista Proceso*, número 1408, 23 de octubre del 2003, pp.8-11.

___, "La Suprema Corte, el objeto de la seducción", *Revista Proceso*, México, año 27, Número 1408, 26 de octubre del 2003, p. 9-15.

COSSÍO, José Ramón, "Gobiernos divididos y control de la constitucionalidad", *Este país*, número 116, noviembre 2000, pp. 30-32.

___, "La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática", *Este País*, México, marzo 1997, número 73.

CORZO, Edgar, "José Ángel Montoro, el conflicto entre órganos constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVII, número 81, septiembre-diciembre 1994.

FIX-FIERRO, Héctor, "La reforma judicial en México, ¿De donde viene? ¿Hacia donde va?", Documento de trabajo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Noviembre de 2002, 74 pp.

LINO GUZMÁN, arturo y CRUZ, Juan, "*Gana Fox controversia constitucional en contra de la Auditoria Superior de la Federación*", El Sol de México, Abril 13, 2005

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y FIX-ZAMUDIO, Héctor, "¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-199)", *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm., 97, enero-abril 2000, p. 155-267.

RETANA TELLO, Ismael, "*Apuntes sobre los efectos de las resoluciones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*", Tecnológico

de Monterrey, Revista del Departamento de Derecho, *Jurópolis*, año 4, número 7.

JURISPRUDENCIA

LEYES FEDERALES DE MEXICO, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Controversia Constitucional 22/2001, Sentencia y votos concurrentes y de minoría relativos a la controversia promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación, 25 de abril de 2002, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm179k>.

LEYES FEDERALES DE MEXICO, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Controversia Constitucional 32/2002, Sentencia relativa a la controversia promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal., <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm168k>, 17 de julio de 2002.

LEYES FEDERALES DE MEXICO, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Controversia Constitucional 36/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación, 19 de noviembre de 2003, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm243k>

SENTENCIA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2004,
<http://00.38.86.53/NR/rdonlyres/5082290B-B33E-4412-BC3C-4A35DB2BF441/0/CC842004.pdf>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Controversia constitucional 109/2004, Sentencia 17 de mayo de 2005, Facultad de derecho, *Instituto Tecnológico Autónomo de México*, pp. 183, 233, 248, 285 y 290,
<http://derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/Xopa/sentencia%20veto.doc>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Voto Particular, formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el recurso de reclamación 371/2004 derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 109/2004 promovido por la Cámara de Diputados del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos,
http://www.scjn.gob.mx/.../VOTOS_D_JRCD/Votos%20Particulares/PLENO/7reclamacion%20veto%20presupuesto%20371-2004.pdf

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Voto concurrente que formuló el Ministro Olga Sánchez Cordero,
<http://200.38.86.53/NR/rdonlyres/03E681C5-57E3-4DE1-BEBC-14C0F9EE88F/0/CC842004VOTOCONCURRENTE.pdf p. 1>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sentencia, Tres Votos Particulares, Dos Paralelos, uno de Minoría y uno Concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en Contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de fecha 24 de octubre de 2005,
[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005(1).pdf)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, voto particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel,
[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/24102005(1).pdf)

LEGISGRAFIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, 2006, 125 pp.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, 2006, 17 pp.

PONENCIAS

CANO, Rosa, y CERVANTES, José, Ponencia “La igualdad y equidad entre Poderes Públicos en el Texto Constitucional”, Comisión de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Guanajuato, México, 1999.

ANEXO 1: CAPÍTULO 4, PUNTO 4.2

EXPEDIENTE #1	Controversia Constitucional 0026/99.Inició:9-septiembre-1999/Sentencia 24-agosto-2000
ACTOR	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
DEMANDADO	Titular del Poder Ejecutivo Federal.
CONTROVERSIA	Invasión de esfera de competencia
MATERIA	La negativa y omisión del Ejecutivo Federal de coadyuvar con la Cámara de Diputados información que se le requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas en Banco Unión, S.A. con motivo de las auditorias realizadas al FOBAPROA
RESOLUCIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declara procedente y fundada la Controversia. 2. Declara que los Secretarios de Gobernación y Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria carecen de legitimación pasiva. 3. Declara la invalidez de los oficios impugnados. 4. Requiere al Titular del ejecutivo a dar cumplimiento a la sentencia de referencia.
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	Unanimidad de 11 votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Silva Meza y Presidente Genaro David Góngora Pimentel.
EFFECTOS	El Presidente de la República deberá dictar las órdenes conducentes para que por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ponga a disposición de la Cámara de Diputados a través de los órganos competentes para ello, la información sobre los fideicomisos operados por Banco Unión, S. A., en los términos solicitados por la Cámara de Diputados.
CONCLUSIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utiliza la Corte la suplencia de la queja pero no justifica plenamente su uso. 2. Al dictar sentencia no consideró la Corte el argumento de la actora respecto de la invasión de sus facultades a pesar de reconocer que los actos de la demandada impidieron que la actora cumpliera su facultad constitucional. 3. Es importante expresar que la Corte determinó que el sigilo financiero no es oponible a las facultades constitucionales de la actora para requerir la información solicitada. 4. La Corte acertadamente hizo la declaración con efectos generales de la invalidez del acto impugnado mediante la Controversia de Referencia.

DOCTRINA	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0026/1999
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	1. HÉCTOR FIX- ZAMUDIO	1.1 Conoce sobre la constitucionalidad 1.2 Funge como un Organismo especializado 1.3 Resuelve conflictos 1.4 Resuelve violaciones	1.2 El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que la parte actora, tiene legitimación para promover la controversia constitucional y el Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación procesal pasiva, como parte demanda. P. 406 1.3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de máximo intérprete de la Norma Fundamental en resolvió el conflicto al estimar que el sigilo financiero no es oponible a las facultades constitucionales que posee la Cámara de Diputados para requerir la información solicitada. P. 719 1.4 La Corte concluyó que la información solicitada al Ejecutivo Federal tiene implicaciones con la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública, y ésta fue negada en los oficios impugnados, es indudable que dichos actos impiden a la actora ejercer su facultad constitucional de revisar dicha cuenta pública. P. 718
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. DIEGO VALADES	2.1 Justifica su función con argumentos jurídicos. 2.2 No existe la posibilidad de recurrir sus fallos 2.3 Aplicación de un instrumento de control	2.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación actuó sin sujeción estricta a los términos de la litis planteada, en atención a que hizo uso de la suplencia de la queja deficiente. 708 2.2 La sentencia declaró procedente y fundada la Controversia Constitucional de mérito, sin posibilidad de recurrir la resolución. Operó la aplicación del mecanismo de control constitucional al Poder Ejecutivo a través de la sentencia emitida por la Corte.

<p>TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES</p>	<p>3. JOSÉ RAMÓN COSSÍO</p>	<p>3.1 Control constitucional</p> <p>3.2 Resuelve cuestiones de inconstitucionalidad</p> <p>3.3 Preservar la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales</p> <p>3.4 Determina alcances</p>	<p>3.1 La SCJN estimó que las facultades de la Cámara de Diputados implican un mecanismo constitucional de control del legislativo sobre el Ejecutivo en materia de empréstitos, pues si bien los créditos son contratados por el Ejecutivo, corresponde a la Cámara de Diputados tanto dar las bases para su celebración como aprobarlos, reconocerlos y, en su caso, mandarlos pagar.</p> <p>3.2</p> <p>3.3 La actuación jurisdiccional de la Corte incidió a través de la resolución emitida sobre la preservación del principio en análisis.</p> <p>3.4 La SCJN determinó en su sentencia alcances y efectos, así como todos los elementos necesarios para su plena eficacia. El Presidente de la República debía dictar las órdenes conducentes para entregar a la Cámara de Diputados a través de los órganos competentes para ello, la información sobre los fideicomisos operados por Banco Unión, S.A., en los términos solicitados por la Cámara de Diputados. P. 737.</p>
--	---------------------------------	--	--

EXPEDIENTE #2	Controversia Constitucional 22/2001Inició:04-Julio-2001/Sentencia 25-abril-2002
ACTOR	Congreso de la Unión
DEMANDADO	Presidente de la República y otros.
CONTROVERSIA	Invasión a la esfera de competencia del Congreso de la Unión
MATERIA	Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica
RESOLUCIÓN	Declara la SCJN inconstitucionales las reformas y adiciones al Reglamento
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	Aprobado por 8 votos de Ministros a favor (Juan N. Silva Meza, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero, Humberto Román Palacios, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Juan Díaz Romero, Juventino V. Castro Y Castro Y Mariano Azuela) y 3 en contra (José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Aguirre Anguiano Y José De Jesús Gudiño Pelayo)
EFFECTOS	Las modificaciones fueron declaradas inválidas con efectos generales, con fundamento en el artículo 105 Constitucional y 42 de la Ley Reglamentaria.
CONCLUSIÓN	

CONCEPTO	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0022/2001
TEORÍA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES	1. LOCKE	<p>1.1 Remedia atropellos</p> <p>1.2 Compensa daños</p> <p>1.3 Administra justicia</p> <p>1.4 Contener los exceso</p> <p>1.5 Equilibrar el poder gubernamental.</p>	<p>1.1 Es procedente y fundada la controversia constitucional. Se declara la invalidez de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135, fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial.</p> <p>1.2 Parcialmente compensa daños al declarar inconstitucional el decreto materia de la controversia con efectos generales, no obstante, no precisó que normas debían declararse inconstitucionales y sus efectos concretos y no existe mecanismo jurídico para hacerlo.</p> <p>1.3 Dirime controversia entre Ejecutivo y Legislativo</p> <p>1.4 Declara sin efectos el decreto del Ejecutivo por invadir la esfera de competencia del Legislativo</p> <p>1.5. Su objetivo último es mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión.</p>
TEORÍA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. MONTEQUIEU	<p>2.1 Castiga delitos</p> <p>2.2 Juzga diferencias entre particulares</p> <p>2.3 Poder de juzgar, deslindado del ejecutivo y del legislativo.</p>	<p>2.1 Dejando sin efectos el decreto materia de la controversia.</p> <p>2.2 Emite una sentencia en la que "juzga diferencias" entre poderes.</p> <p>2.3 Realiza su función como un poder independiente del Ejecutivo y el Legislativo.</p>

DOCTRINA	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 22/2001
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	1. HÉCTOR FIX- ZAMUDIO	1.1 Conoce sobre la constitucionalidad 1.2 Funge como un Organismo especializado 1.3 Resuelve conflictos 1.4 Resuelve violaciones	1.1 La SCJN resolvió de fondo este asunto sobre inconstitucionalidad del decreto emitido por el Ejecutivo. 1.2 La SCJ es un órgano especializado para conocer y resolver este tipo de asuntos de constitucionalidad como única instancia. 1.3 Resolvió un conflicto sobre división del poder horizontal 1.4 Resolvió sobre la invasión de esferas de competencia del Ejecutivo sobre el Legislativo.
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. DIEGO VALADES	2.1 Justifica su función con argumentos jurídicos. 2.2 No existe la posibilidad de recurrir sus fallos 2.3 Aplicación de un instrumento de control	2.1 La sentencia de este asunto no se resolvió con argumentos jurídicos sólidos e incluso se extralimitó al resolver acerca de algo que no se le solicitó. 2.2 Imposible recurrir su fallo e incluso denegada la posibilidad de solicitar la aclaración del alcance de la misma. 2.3
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	3. JOSÉ RAMÓN COSSÍO	3.1 Control constitucional 3.2 Resuelve cuestiones de inconstitucionalidad 3.3. Preservar la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales 3.4 Determina alcances	3.1 La SCJN efectivamente realiza una labor de control constitucional sobre el Poder Ejecutivo al dejar sin efectos el decreto mediante el cual invade la esfera de competencia del Legislativo. 3.2 La SCJN no resolvió correctamente la controversia no obstante haber acertado en otorgar el fallo a favor del Legislativo. 3.3 No determinó los alcances de su sentencia.

EXPEDIENTE #3	Controversia Constitucional 32/2002. Inició:12-abril-2002/Sentencia:12-julio- 2002
ACTOR	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
DEMANDADO	Titular del Poder Ejecutivo Federal y Otro
CONTROVERSIA	Invasión a la esfera de competencia del H. Congreso de la Unión
MATERIA	Decreto por el que se exime totalmente a contribuyentes del pago del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por importación o enajenación aguas, refrescos o bebidas utilicen edulcorantes distintos de azúcar de caña
RESOLUCIÓN	1. Declara procedente la controversia. 2. Se declaró la invalidez del Decreto impugnado, expedido por el Presidente de la República así como del artículo segundo transitorio de dicho decreto.
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	Unanimidad de once votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Fue ponente en este asunto el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.
EFFECTOS	La declaratoria de invalidez decretada tiene efectos generales por tratarse de una disposición general emitida por el Poder Ejecutivo Federal.
CONCLUSIÓN	

CONCEPTO	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0032/2002
TEORÍA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES	1 LOCKE	<p>1.1 Remedia atropellos</p> <p>1.2 Compensa daños</p> <p>1.3 Administra justicia</p> <p>1.4 Contener los excesos</p> <p>1.5 Equilibrar el poder gubernamental.</p>	<p>1.1 Al declarar procedente y fundada la controversia constitucional, remedia atropellos.</p> <p>1.2 Compensa daños al declarar la invalidez del acto impugnado.</p> <p>1.3 Dirime controversia entre Ejecutivo y Legislativo</p> <p>1.5 El Decreto expedido por el Ejecutivo Federal, al no contener una exención, no vulnera los artículos 28, párrafo primero, 31, fracción IV, y 73, fracción VII, de la Constitución Federal, por lo que no invade el ámbito de atribuciones que constitucionalmente se ha conferido al Poder Legislativo Federal. P. 101</p>
TEORÍA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. MONTEQUIEU	<p>2.1 Castiga delitos</p> <p>2.2 Juzga diferencias entre particulares.</p> <p>2.3 Poder de juzgar deslindado, del ejecutivo y del legislativo.</p>	<p>2.1 Estimó dejar sin efectos el decreto materia de la controversia.</p> <p>2.2 Emite una sentencia en la que "juzga diferencias" entre poderes.</p> <p>2.4 Realizó su función estableciendo las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo.</p>

DOCTRINA	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0032/2002
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	1. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO	1.1 Conoce sobre la constitucionalidad 1.2 Funge como un organismo especializado. 1.3 Resuelve conflictos 1.4 Resuelve violaciones	1.1 Con el propósito de resolver sobre la constitucionalidad del decreto impugnado, SCJN recurrió a los motivos que llevaron al legislador ordinario a reformar la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios y si se ejecutó debidamente la ley expedida por el Congreso de la Unión. p.103 1.2 La SCJ es un órgano especializado para conocer y resolver la controversia planteada como única instancia. 1.3 Resolvió un conflicto entre órganos del Estado 1.4 Resolvió sobre la violación del Ejecutivo al art. 89 fracción I
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. DIEGO VALADES	2.1 Justifica su función con argumentos jurídicos. 2.2 Aplicar el principio de división de poderes a las nuevas condiciones político-sociales. 2.3 Aplicación de un instrumento de control que permitan mantener el equilibrio de las instituciones	2.1 El Ejecutivo Federal aplicó indebidamente el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación y transgrede el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que le faculta ejecutar puntualmente las leyes que expida el Congreso de la Unión. P. 108 2.2 Concluye la SCJN que por mandato constitucional es el Congreso de la Unión el órgano facultado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, conforme a la división de funciones contemplada en el artículo 49 constitucional. Excepto en las excepciones de los artículos 29 y 131 de la Ley Suprema, en ningún otro caso el Ejecutivo está facultado para legislar. 2.3 Se aplicó el instrumento de control por la SCJN al determinar la invalidez del acto impugnado.
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	3. JOSÉ RAMÓN COSSÍO	3.1 Control constitucional 3.2 Resuelve cuestiones de inconstitucionalidad 3.3 Preservar la división de poderes mediante la actuación del órgano jurisdiccional. 3.4 Determina alcances.	3.1 Mediante la declaración de invalidez del Decreto impugnado emitido por el Ejecutivo 3.2 Preserva el equilibrio horizontal del poder a través de la sentencia, delimitando sus ámbitos de competencia. 3.3 La declaratoria del decreto materia de la controversia se realizó con efectos generales, es decir, con efectos <i>erga omnes</i> para todos los contribuyentes que se encuentran bajo el imperio del decreto, pero sin efecto retroactivo.

EXPEDIENTE #4	Controversia constitucional 36/2003, Inició: 22-Abril-2003/Sentencia 04-noviembre-2003.
ACTOR	Poder Ejecutivo Federal
DEMANDADA	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
CONTROVERSIA	Invasión de competencia
MATERIA	Inconstitucionalidad de los actos culminación de un procedimiento de revisión de la Cuenta Pública de 2000 en la que se ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al IPAB realizar determinados actos para regularizar supuestas irregularidades a través de diversos oficios.
RESOLUCIÓN	I. Se reconoce la validez de los oficios AED/DGA/051/2003 y AED/DGA/052/2003. II. Se declara la invalidez de los oficios, AED/DGA/066/2003, AED/DGA/068/2003, AED/DGA/069/2003 y AED/DGA/070/2003, dirigidos respectivamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo, Secretario de Hacienda y Crédito Público y al Secretario Ejecutivo IPAB; declaratoria de invalidez que se dicta con los efectos precisados en la parte final del último considerando de la sentencia de mérito.
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. El Ministro Castro y Castro votó en contra y por el sobreseimiento en la controversia constitucional.- El Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. No asistieron los Ministros Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios, por licencia concedida
EFFECTOS	La resolución se dictó con efectos generales, con fundamento en el artículo 105 Constitucional y 42 de la Ley Reglamentaria.
CONCLUSIÓN	

CONCEPTO	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0036/2003
TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	1. LOCKE	1.1 Remedia atropellos 1.2 Compensa daños 1.3 Administra justicia 1.4 Contener los excesos 1.5 Equilibra al poder gubernamental.	1.1 No se configuró esta evidencia. 1.2 No compensó daños. 1.3 Dirime controversia entre Ejecutivo y Legislativo 1.4 Administró justicia en términos parciales. 1.5 No es posible determinar que en este expediente se configuran los efectos de equilibrio de poderes.
TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	2. MONTEQUIEU	2.1 Castiga delitos 2.2 Juzga diferencias entre particulares 2.3 Poder de juzgar deslindado, del ejecutivo y del legislativo.	2.1 Estimó dejar sin efectos el decreto materia de la controversia. 2.2 Emite una sentencia en la que "juzga diferencias" entre poderes. 2.3 Realizó su función estableciendo las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

DOCTRINA	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0036/2003
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	1. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO	1.1 Conoce sobre la constitucionalidad 1.2 Funge como un organismo especializado. 1.3 Resuelve conflictos 1.4 Resuelve violaciones	1.1 1.2 La SCJ es un órgano especializado para conocer y resolver la controversia planteada como única instancia. 1.3 Resolvió un conflicto entre órganos del Estado 1.4 Resolvió sobre la invalidez de los actos reclamados
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	2. DIEGO VALADES	2.1 Justifica su función con argumentos jurídicos. 2.2 Aplicar el principio de división de poderes a las nuevas condiciones político-sociales. 2.3 Aplicación de un instrumento de control que permitan mantener el equilibrio de las instituciones	2.1 Justificó su resolución en argumentos jurídicos forzados para reconocer personalidad al Banco de México como Tercero Perjudicado. 2.2 No realizó dicha aplicación. 2.3 La aplicación del instrumento de control resultó ser parcial, por lo que no se infiere que la resolución de referencia permita mantener el equilibrio de las instituciones
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	3. JOSÉ RAMÓN COSSÍO	3.1 Control constitucional 3.2 Resuelve cuestiones de inconstitucionalidad 3.3 Preservar la división de poderes mediante la actuación del órgano jurisdiccional. 3.4 Determina alcances.	3.1 El control constitucional no se configuró en la controversia que se analiza. 3.2 No resolvió cuestiones de inconstitucionalidad 3.3 No garantiza la preservación de la división de poderes. 3.4 Determinó alcances generales en la sentencia, de acuerdo a la votación de ocho Ministros alcanzada.

EXPEDIENTE #5	Controversia constitucional 0091/2003, Inició: 30-Septiembre2003/Sentencia 23-junio-2005.
ACTOR	Poder Ejecutivo Federal
DEMANDADA	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
CONTROVERSIA	Invasión de esfera de competencia.
MATERIA	Invalidez de 34 Oficios emitidos por la Auditoria Superior de la Federación
RESOLUCIÓN	1. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. 2. Se declaró la invalidez de los oficios reclamados del Auditor Especial de Desempeño de la Auditoria Superior de la Federación, dirigidos respectivamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario y al Secretario de la Función Pública, que se precisan en el resultando primero de esta resolución, y de las recomendaciones y/o observaciones derivadas de la auditoría 199.
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	Mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón se determinó que las órdenes contenidas en los oficios impugnados invaden la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal; <u>los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra, por estimar que los oficios impugnados no contienen órdenes sino recomendaciones;</u> y reservaron su derecho de formular votos particulares.
EFFECTOS	La resolución se dictó con efectos generales, con fundamento en el artículo 105 Constitucional y 42 de la Ley Reglamentaria.
CONCLUSIÓN	

CONCEPTO	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0091/2003
TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	1 LOCKE	1.1 Remedia atropellos 1.2 Compensa daños 1.3 Administra justicia 1.4 Contener los excesos 1.5 Equilibra al poder gubernamental.	1.1 No se configuró esta evidencia. 1.2 No compensó daños. 1.3 Dirime controversia entre Ejecutivo y Legislativo 1.4 Administró justicia en términos parciales. 1.5 No es posible determinar que en este expediente se configuran los efectos de equilibrio de poderes.
TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	2. MONTEQUIEU	2.1 Castiga delitos 2.2 Juzga diferencias entre particulares 2.3 Poder de juzgar deslindado, del ejecutivo y del legislativo.	2.1 Estimó declarar la invalidez del acto reclamado. 2.2 Emite una sentencia en la que "juzga diferencias" entre poderes. 2.3 No se infiere de la resolución en análisis este indicador.

DOCTRINA	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0091/2003
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	1. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO	1.1 Conoce sobre la constitucionalidad 1.2 Funge como un organismo especializado. 1.3 Resuelve conflictos 1.4 Resuelve violaciones	1.1 1.2 La SCJ es un órgano especializado para conocer y resolver la controversia planteada como única instancia. 1.3 Resolvió un conflicto entre órganos del Estado 1.4 Resolvió decretar la invalidez de los actos reclamados
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	2. DIEGO VALADES	2.1 Justifica su función con argumentos jurídicos. 2.2 Aplicar el principio de división de poderes a las nuevas condiciones político-sociales. 2.3 Aplicación de un instrumento de control que permitan mantener el equilibrio de las instituciones	2.1 Justificó su resolución en argumentos jurídicos forzados reconocer la invalidez del acto reclamado. 2.2 Realizó dicha aplicación en beneficio del Poder Ejecutivo 2.3 De la aplicación del instrumento de control no se infiere que la resolución de referencia permita mantener el equilibrio de las instituciones
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	3. JOSÉ RAMÓN COSSÍO	3.1 Control constitucional 3.2 Resuelve cuestiones de inconstitucionalidad 3.3 Preservar la división de poderes mediante la actuación del órgano jurisdiccional. 3.4 Determina alcances.	3.1. 3.2. 3.3 No garantiza la preservación de la división de poderes. 3.4 Determinó alcances generales en la sentencia, de acuerdo a la votación alcanzada de 8 Ministros.

EXPEDIENTE # 6	Controversia constitucional 48/2004. Inició 29-Marzo-2004/Sentencia 26-Noviembre-2004
ACTOR	Poder Ejecutivo Federal
DEMANDADO	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
CONTROVERSIA	Invasión de la esfera de competencia
MATERIA	a) El Dictamen del 25 de marzo del 2004, emitido por la Cámara de Senadores en el que se propuso la ratificación del C. Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez, en el cargo de magistrado del Tribunal Superior Agrario. b) La inminente aprobación por parte Cámara de Senadores del dictamen a que se refiere el inciso anterior; y, por consiguiente; c) la inminente ratificación del citado Licenciado Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez como Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario, sin que hubiera sido propuesto para ello por el Presidente de la República; y d) la inminente toma de protesta del C. Ricardo García Villalobos Gálvez para un segundo nombramiento con carácter de inamovible en el encargo de magistrado numerario del tribunal superior agrario.
RESOLUCIÓN	Se sobresee la controversia constitucional en relación con el dictamen emitido por las comisiones unidas de justicia y reforma agraria de la Cámara de Senadores y por los demás actos impugnados calificados como inminentes por la parte actora.
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	Resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero.
EFFECTOS	

CONCEPTO	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0048/2004
TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	1 LOCKE	<p>1.1 Remedia atropellos</p> <p>1.2 Compensa daños</p> <p>1.3 Administra justicia</p> <p>1.4 Contener los excesos</p> <p>1.5 Equilibra al poder gubernamental.</p>	<p>1.1 Esta evidencia resulto ser satisfecha por el Órgano Jurisdiccional.</p> <p>1.2 La compensación de daños se configura al determinar el sobreseimiento de la Controversia planteada.</p> <p>1.3 Administró justicia al demostrar la carencia de definitividad de los actos impugnados.</p> <p>1.4 Contiene los excesos de ambas partes en pugna al valorar los elementos de prueba y determinar el sobreseimiento de la controversia de referencia.</p> <p>1.5 Realiza un efectivo mecanismo de equilibrio de poderes, al resolver de forma adecuada el conflicto entre los entes del poder público.</p>
TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	2. MONTEQUIEU	<p>2.1 Castiga delitos</p> <p>2.2 Juzga diferencias entre particulares</p> <p>2.3 Poder de juzgar deslindado, del ejecutivo y del legislativo.</p>	<p>2.1 Estimó declarar el sobreseimiento del acto reclamado.</p> <p>2.2 Emite una sentencia en la que juzga las diferencias entre poderes en liza y emitió una sentencia adecuada al caso en análisis.</p> <p>2.3 Se actualizó en la sentencia de esta controversia la capacidad del poder judicial de actuar y juzgar deslindado de los poderes en conflicto.</p>

DOCTRINA	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0048/2004
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	1. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO	1.1 Conoce sobre la constitucionalidad 1.2 Funge como un organismo especializado. 1.3 Resuelve conflictos 1.4 Resuelve violaciones	1.1 La SCJN advirtió la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. En cuanto al acto reclamado emitido por la Cámara de Senadores, dicho dictamen es un acto dentro del procedimiento de ratificación que no constituye una resolución definitiva 1.2 Resolvió decretar el sobreseimiento del acto reclamado que en su estado procesal no existía determinación definitiva, considera que la controversia resulta improcedente por no estar concluido aún la vía legalmente prevista para tal efecto. 1.3. Resolvió un conflicto entre órganos del Estado
TEORÍA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. DIEGO VALADES	2.1 Justifica su función con argumentos jurídicos. 2.2 Aplicar el principio de división de poderes a las nuevas condiciones político-sociales. 2.3 Aplicación de un instrumento de control que permitan mantener el equilibrio de las instituciones	2.1 Justifico su función al determinar que los actos consistentes en la aprobación del dictamen, la ratificación y toma de protesta del candidato a cargo de Magistrado del Tribunal Superior Agrario, carecen de existencia material y certidumbre en su ejecución pues son hechos futuros inciertos, que dependen de un acto que en sí mismo no implica la resolución de una situación jurídica, razón por la que no pueden ser estudiados a través de la controversia constitucionales 2.2 Se ajusta de manera contundente la aplicación de este indicador a las condiciones imperantes en la actualidad. 2.3 De la aplicación del instrumento de control se infiere que la resolución de referencia permite mantener el equilibrio de las instituciones
TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	3. JOSÉ RAMÓN COSSÍO	3.1 Control constitucional 3.2 Resuelve cuestiones de inconstitucionalidad 3.3 Preserva la división de poderes. 3.4 Determina alcances.	3.1. Si se configura en esta controversia. 3.2 3.4. Garantiza la preservación de la división de poderes. 3.5 Determinó alcances generales en la sentencia, de acuerdo a la votación alcanzada de 8 Ministros.

EXPEDIENTE #7	Controversia constitucional 61/2004. Inició 19 de mayo de 2004/Sentencia 12-abril-2005
ACTOR	Poder Ejecutivo Federal
DEMANDADO	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,
CONTROVERSIA	Invasión de esfera de competencia.
MATERIA	Reclama la invalidez de los siguientes oficios y los anexos de ambos, todos del 01 de abril de 2003
RESOLUCIÓN	Declara la invalidez de los oficios impugnados emitidos por la auditoria superior de la federación, al ejecutar las referidas auditorias. Así como de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Votación por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón. 2. Los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra, y porque se declarara la validez de los oficios impugnados por estimar que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las atribuciones correspondientes, y reservaron su derecho de formular voto de minoría; 3. El señor Ministro Aguirre Anguiano y la señora Ministra Luna Ramos formularon salvedades con las algunas de las consideraciones. 4. El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho de formular voto aclaratorio, y la señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. 5. El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Fue Ponente el señor Ministro Juan Díaz Romero.
EFFECTOS	

EXPEDIENTE #8	Controversia constitucional 84/2004 Inició-Sentencia.
ACTOR	Poder Ejecutivo Federal
DEMANDADO	Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, Senadores y otro.
CONTROVERSIA	Invasión de esfera de competencia.
MATERIA	a) La invalidez del documento denominado "Pliego de Observaciones" identificado con el Número 057/2004, con la clave 02-06E00-2-245-06-001, de fecha 18 de junio de 2004 emitido por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoria Superior de la Federación, en ausencia del Auditor Superior de la Federación. Este acto no fue publicado en medio informativo oficial alguno. b) se demanda la invalidez de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 2000.
RESOLUCIÓN	PENDIENTE DE EMITIR RESOLUCIÓN
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	No se tienen datos
EFFECTOS	No se tienen datos.

EXPEDIENTE # 9	Controversia Constitucional 97/2004 Inició: 03-Noviembre-2004/Sentencia: Pendiente
ACTOR	Cámara de Diputados del congreso de la Unión
DEMANDADO	Poder Ejecutivo Federal.
CONTROVERSIA	
MATERIA	La invalidez constitucional del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, refrendado por los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de septiembre del año 2004.
RESOLUCIÓN	PENDIENTE DE EMITIR RESOLUCIÓN
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	No se tienen datos
EFFECTOS	No se tienen datos

EXPEDIENTE	Controversia Constitucional 109/2004Inició:21-Diciembre-2004/Sentencia:17-Mayo-2005
ACTOR	Poder Ejecutivo Federal.
DEMANDADO	Cámara de Diputados del congreso de la Unión
CONTROVERSIA	Invasión esfera de competencia
MATERIA	<p>1.- El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno del órgano legislativo y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.</p> <p>2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004.</p> <p>3.- Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales según el Consejero Jurídico del Ejecutivo, se pretendió obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal.</p>
RESOLUCIÓN	<p>1. Estima procedente y fundada la controversia constitucional.</p> <p>2. Declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005</p> <p>3. Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto</p>
VOTACIÓN PLENO DE LA SCJN	<p>Por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;</p> <p>Los Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero votaron en contra;</p> <p>El Ministro Gudiño Pelayo reservó su derecho de formular voto concurrente.</p> <p>Los Ministros Díaz Romero y Góngora Pimentel razonaron el sentido de sus votos.</p> <p>En la sesión pública por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, que la mayoría de</p>

	<p>seis votos producida en la sesión celebrada el doce del actual, respecto de la facultad del Presidente de la República para formular observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, es suficiente para declarar la nulidad de los actos impugnados;</p> <p>El Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular;</p> <p>por unanimidad de once votos, que se requiere la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones formuladas por el Presidente de la República; por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón, que los efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro y de las disposiciones impugnadas del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil cinco, sean que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, como en derecho corresponda, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo;</p> <p>Los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza, votaron en contra y porque, además, debiera precisarse la forma de superación, por parte de la Cámara de Diputados, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; y el Ministro Valls Hernández votó también en contra y porque debieran fijarse los alcances y efectos de la sentencia, precisando, como dice la ley, “los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponde”, y reservaron su derecho de formular votos particulares;</p> <p>Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Presidente Azuela Güitrón que, dado el sentido de las decisiones anteriores, era innecesario, por haber quedado sin materia, el estudio de las demás cuestiones planteadas en la demanda;</p> <p>Los señores Ministros Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.</p>
Efectos	No fueron claramente fijados los efectos y alcances de la sentencia.
Conclusión	

CONCEPTO	CATEGORÍA	INDICADOR	EVIDENCIA: Expediente 0109/2004
TEORÍA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES	1 LOCKE	1.1 Remedia atropellos 1.2 Compensa daños 1.3 Administra justicia 1.4 Contener los excesos 1.5 Equilibra al poder gubernamental.	1.1 No se configuró esta evidencia. 1.2 No compensó daños. 1.3 Dirime controversia entre Ejecutivo y Legislativo 1.4 Administró justicia en términos parciales y contradictorios. 1.5 No es posible determinar que en este expediente se configuran los efectos de equilibrio de poderes.
TEORÍA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES	2. MONTEQUIEU	2.1 Castiga delitos 2.2 Juzga diferencias entre particulares 2.3 Poder de juzgar deslindado, del ejecutivo y del legislativo.	2.1 Estimó declarar la invalidez del acto reclamado. Quedaron sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto. 2.2 2.3 No se infiere de la resolución en análisis este indicador.