



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

La Defensa Constitucional de la Facultad Reglamentaria del Presidente de la República en el Juicio de Controversia Constitucional

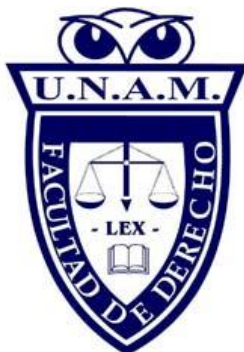
TESIS para obtener el título de Licenciado en
Derecho

Presenta:

CÉSAR BERNAL FRANCO

Asesor:

Maestro Omar García Huante



Ciudad Universitaria, marzo de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 28 de febrero de 2013.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **BERNAL FRANCO CÉSAR**, con número de cuenta 30311022-8 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**", realizada con la asesoría del profesor **Mtro. Omar García Huante**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LICENCIADO EDMUNDO ELIAS MUSI,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO, DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.**

PRESENTE.

Distinguido Señor Director:

Con su apreciable autorización me desempeñé como Director de la tesis intitulada **“La defensa constitucional de la facultad reglamentaria del Presidente de la República en el juicio de controversia constitucional”**, elaborada por el tesista **CÉSAR BERNAL FRANCO**, con número de cuenta **30311022-8**, según la constancia del registro que obra en ese Seminario a su digno cargo.

En mi concepto, el citado trabajo fue concluido de manera satisfactoria, en virtud que denota una investigación que cumple con los requisitos metodológicos y académicos para someterla a su amable y elevada consideración, además de que reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes.

En tal virtud, si la tesis mencionada merece su aprobación, agradeceré a Usted se sirva disponer lo necesario para la oportuna titulación del tesista César Bernal Franco. No omito manifestar que las importantes observaciones que en su caso realice ese digno Seminario, serán muy valiosas y debidamente atendidas.

**ATENTAMENTE,
“POR MI RAZA HABLARÁ ÉL ESPÍRITU”
México, Distrito Federal, a 21 de febrero de 2013.**

MTRO. OMAR GARCÍA HUANTE.

DEDICATORIAS

A mis padres, **JULIO CÉSAR** y **ELIZABETH**, por su educación, apoyo, comprensión y sobre todo por su generoso amor; mi eterno agradecimiento, cariño y respeto.

A mis hermanos, **NALLELY** y **ERIC**, por su compañía, enseñanzas y paciencia; los quiero con todo mi corazón.

A **PAULINA** por haber ayudado a éste trabajo, pues sin su apoyo, comprensión, motivación, orientación y revisión no hubiera sido posible y, por encima de todo, por su amor incondicional y su compañía en ésta etapa de mi vida. Mi perpetuo amor y respeto, gracias por estar conmigo; de igual forma agradezco el apoyo de su generosa familia -**Arturo, Olivia y Arturo**-.

A mis abuelos, **Alicia, Eduardo †, Teresa y Alfredo**, por ser, al igual que mis padres, los guías de mi camino y la fuente de mí ser; así como a mis tíos y amigos **Eduardo, César, Jessica, Jair, Patricia, Alfredo, Juan, Martín, Enrique, Tere, y Rocío**, por su motivación y consejo.

Un especial agradecimiento y reconocimiento a mi apreciado amigo y asesor de tesis, **Omar García Huante**, por su gran ejemplo, apoyo, enseñanza, motivación y sobre todo por creer en mí.

A mí amada **Facultad de Derecho** y a la **Universidad Nacional Autónoma de México**, así como a los amigos y profesores que ahí encontré, en especial a **Michel**.

A mis compañeros de trabajo y amigos de la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, sobre todo a mis estimados **Armando Fernández**, por su gran apoyo y consejo, **Armando Argüelles** y **Aldo**, por esas pláticas profesionales y personales, las cuales sirvieron de gran ayuda para la elaboración de éste trabajo; a **Juan, Maribel, Alex, Miguel, Grethell** y **Brenda**. De igual forma, a **Ricardo Celis**, por brindarme la oportunidad de incorporarme a las labores arduas, pero apasionantes de esa institución de la Administración Pública Federal; y a todo el personal que nos ayuda a realizar nuestras tareas diarias.

Mil gracias a todos y cada uno de ustedes, así como a las personas que han sido, en forma alguna, parte de mi vida -hoy presentes y ausentes-, y que me motivaron a tomar este andar.

Por último, le agradezco a **DIOS** por haberme puesto en el apasionante camino del derecho y por darme la oportunidad de desarrollarme en él.

La Defensa Constitucional de la Facultad Reglamentaria del Presidente de la República en el Juicio de Controversia Constitucional

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
METODOLOGÍA DEL TRABAJO	5
Investigación	5
Clases de investigación	6
Métodos de investigación	7
Técnicas de investigación	8
Técnicas de investigación empleadas	9
Hipótesis de la Investigación	9
DELIMITACIÓN DE LA METODOLOGÍA	11
CAPÍTULO PRIMERO	17
LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN	
I. CONSTITUCIÓN	17
A. Concepto de constitución	17
B. Conceptos que integran a la Constitución	23
1. Supremacía Constitucional y Tratados Internacionales	23
2. Poder constituyente y poder constituido	26
a. Diferencia entre poder constituyente y poder constituido	27
3. Principio democrático	28
Conclusiones	29

II. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN	30
A. Consideraciones previas de la defensa de la Constitución	31
B. Concepto de la Defensa de la Constitución	34
C. Categorías de la protección y defensa de la Constitución	38
1. Protección de la Constitución	38
2. Justicia constitucional	39
D. Diversos aspectos de la protección constitucional	39
1. La protección política	40
2. Regulación de los recursos económicos y financieros	41
3. La institucionalización de los factores sociales: grupos de interés, grupos de presión y partidos políticos	42
4. La técnica jurídica, supremacía constitucional y el procedimientos rígido de reforma constitucional	42
5. Organismos constitucionales	43
E. La Justicia Constitucional (Garantías Constitucionales)	44
Tribunales Constitucionales	46
Conclusiones	49
III. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	50
A. Sistemas de control de constitucionalidad	53
1. Sistema de control de constitucionalidad de tipo difuso o americano	53
2. Sistema de control de constitucionalidad de tipo concentrado	54
3. Sistema de control constitucional mixto	55
B. Sistema de control de constitucionalidad en México	56
Conclusiones	64
IV. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	66
Conclusiones	69

V. MEDIOS DE CONROL CONSTITUCIONAL DE TIPO JURISDICCIONAL EN MÉXICO	69
A. Controversia Constitucional	70
B. Acción de Inconstitucionalidad	73
C. Juicio de Amparo	76
Fundamento constitucional y legal del juicio de amparo	78
(i) Amparo indirecto	79
(ii) Amparo directo	79
D. Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano	79
E. Juicio de Revisión constitucional electoral	83

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	85
I. CUESTIONES PRELIMINARES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA	86
A. Edad Media	86
B. Edad Moderna	87
C. Revolución Francesa	87
II. INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO EXTRANJERO EN MÉXICO (Facultad Reglamentaria)	89
A. Francia	89
B. Estados Unidos de Norteamérica	89
C. España	90

III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA	91
A. Constitución Española de Cádiz (1812)	91
B. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814)	92
C. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822)	92
D. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824)	92
E. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	93
F. Siete Leyes Constitucionales de 1836	94
G. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	95
H. Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	95
I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	95

CAPÍTULO TERCERO

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y DOCTRINAL	97
---	----

I. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL	97
A. Consideraciones previas del Poder Ejecutivo Federal	97
1. Ejecutivo unipersonal	98
2. Elección directa	99
3. Mando fijo	99
4. No reelección	99
5. Predominio constitucional	100
B. Las facultades y atribuciones del Presidente de la República	100
1. Facultades administrativas	100
a) El veto presidencial (cuestiones preliminares)	109
b) El veto presidencial como una parte del proceso legislativo	110
C. Facultades Legislativas del Presidente de la República	112
D. Facultades jurisdiccionales del Presidente de la República	113
Conclusiones	114

II. FACULTAD REGLAMENTARIA	116
A. Cuestiones previas de la facultad reglamentaria	116
1. La Norma	116
a) Jerarquización de la norma	117
b) Legitimidad de la norma	117
c) Validez y eficacia de la norma	117
d) Norma de carácter general	117
2. La Ley	119
3. El Reglamento	120
a) Concepto de Reglamento	121
b) Naturaleza jurídica	123
c) Función del Reglamento	123
d) Principios Fundamentales del Reglamento	124
i. Principio de Legalidad Principio de la preferencia o primacía de Ley	124
ii. Principio de la preferencia o primacía de Ley de la Ley	125
iii. Principio de Reserva	125
e) Creación y modificación del reglamento	125
B. Diferencia entre Ley y Reglamento	126
C. Facultad Reglamentaria	127
 Conclusiones	 131
 III. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	 133
A. Principio de Subordinación Jerárquica	137
B. Principio de Reserva de Ley	137
C. Criterio jurisprudencial de los principios rectores de la facultad reglamentaria	137
D. Conclusión respecto de la Facultad Reglamentaria	138
Procedimiento para la emisión de un Reglamento	140

CAPÍTULO CUARTO

151

LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2001 (REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA)	151
A. Antecedentes en el juicio de controversia constitucional	152
B. Conceptos de Invalidez formulados en la demanda constitucional	153
C. Contestación de la demanda de controversia constitucional por el Ejecutivo Federal	156
D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR)	162
E. Resolución de la controversia constitucional 22/2001 (Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica)	164
II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2009 (REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES)	174
A. Antecedentes en el juicio de controversia constitucional	174
B. Conceptos de Invalidez formulados en la demanda constitucional	175
C. Contestación de la demanda de controversia constitucional 7/2009 por el Ejecutivo Federal	182
D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR)	186
E. Resolución de la sentencia emitida por el Pleno de la SCJN en la controversia constitucional 7/2009	190
Sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se discutió el proyecto de sentencia de la controversia constitucional	190
1. Nación, en las que se discutió el proyecto de sentencia de la controversia constitucional	190
2. Efectos de la presente resolución	200

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2009 (REGLAMENTO DE LA LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS)	203
A. Antecedentes del juicio de controversia constitucional	206
B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional	208
C. Contestación de la demanda de controversia constitucional formulada por el Ejecutivo Federal	210
D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR)	217
E. Resolución de la controversia constitucional	217
1. Sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se discutió el proyecto de sentencia de la controversia constitucional	217
2. Efectos de la presente resolución	231
IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2009 (REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 DEL CONSTITUCIÓN FEDERAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO)	231
A. Antecedentes del juicio de controversia constitucional	231
B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional	235
C. Contestación de la demanda de controversia constitucional formulada por el Ejecutivo Federal	235
D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR)	237
E. Resolución de la controversia constitucional	238
V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2001 (REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN)	245
A. Antecedentes de la controversia constitucional	245
B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional	247

C.	Incidente de Suspensión	250
D.	Contestación de la demanda de controversia constitucional realizada por el Presidente de la República	251
E.	Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR)	259
F.	Resolución de la controversia constitucional	260
	Conclusiones	269
	Bibliografía	273

INTRODUCCIÓN

Del contenido de nuestra Norma Fundamental se deriva el orden jurídico nacional, la estructura y funcionamiento del Estado Mexicano, pues es ésta la fuente primigenia, de carácter superior del cual emanan las normas que regulan la conducta de la sociedad.

Es de precisar que en dicho orden constitucional se establecen las facultades de los poderes de la Unión¹, es decir, les otorga competencias para su debido funcionamiento, dentro del ámbito que les corresponda, ello para que no se vulnere el equilibrio y exista una adecuada manera de gobernar la cual, de conformidad con el artículo 1º de nuestra Constitución Federal, proteja y respete los derechos de las personas.

En el caso que nos ocupa, por cuanto hace al estudio del presente trabajo, no debe perderse de vista que el Presidente de la República es el Titular del Poder Ejecutivo Federal, ente unipersonal, según se desprende del artículo 80 constitucional, el cual se encargará de emitir actos de autoridad que complementen, realicen, o apliquen las leyes, es decir, se encarga de ejecutar a través de su facultad de imperio la normas que emanan del Congreso de la Unión, de conformidad con la Norma Suprema.

Las facultades del Presidente de la República, en nuestro país, se encuentran reguladas dentro de los numerales 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En éste tenor, su artículo 89 establece las facultades y obligaciones que tiene dicho poder, entre las cuales encontramos, de conformidad con la fracción I, de éste numeral, a la facultad de reglamentar las

¹ El artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

Además prevé, el mencionado precepto, que no podrán reunirse dos o más poderes de la Unión en una sola persona o corporación, ni que el poder legislativo sea depositado por un solo individuo, salvo en algunos casos de excepción.

Leyes que el Congreso de la Unión emita; lo anterior, para que sean ejecutadas, es decir, proveer a la esfera administrativa su exacta observancia, cuestión que será analizada dentro de éste trabajo.

Además de estudiar las bases que estructuran a la facultad reglamentaria y la legitimación que tiene el Ejecutivo Federal para ejercer dicha atribución constitucional, ya que este mecanismo es una necesidad básica para dar un adecuado cumplimiento, a través de su ejecución, a las normas que emite el legislador; ello es así, porque muchas veces las no se prevén las cuestiones técnicas necesarias para implementar su observancia, razón fundamental para que el Presidente de la República realice, dentro del marco de sus competencias, las acciones necesarias para que las leyes en cuestión sean operativas.

La emisión de reglamentos que regulen las leyes del Poder Legislativo pueden ser impugnadas a través de medios de control de la constitucionalidad, como lo es, en el caso que nos ocupa, el juicio de controversia constitucional, el cual es un instrumento procesal que tiene por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas.

Lo anterior es así, ya que el Reglamento se rige por dos principios básicos para su emisión, i. Reserva de ley, y ii. Subordinación jerárquica, es decir, debe estar precedido por una ley y debe ceñirse al contenido de la norma que pretende regular, pues no puede abordar temas y materias ajenas, mismas que están reservadas exclusivamente para el legislador.

En éste sentido, cuando exista una transgresión a éstos principios y se exceda en consecuencia, por la emisión del Reglamento, la facultad reglamentaria, se podrá impugnar en una demanda de controversia constitucional, la cual conocerá de manera exclusiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en Pleno o Salas- y les corresponderá a ésta decidir respecto de la validez de la norma reglamentaria puesta a su análisis.

Se debe tomar en cuenta que no es una tarea fácil establecer las limitantes de la facultad reglamentaria; por ello, y al ser un tema importante dentro de nuestro orden jurídico nacional, se pretende analizar algunos casos prácticos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado, para evidenciar la realidad jurisdiccional a la que se enfrentan las impugnaciones que se realizan en contra de la referida facultad reglamentaria, con la que cuenta el Presidente de la República, así como los mecanismos de defensa que se han argumentado en el tema.

METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Para comenzar a describir cual será la metodología en el presente trabajo de tesis², es conveniente señalar lo que entendemos por investigación:

Investigación.

El Dr. Arellano García establece, a partir del significado de “investigación”, dado por el Diccionario de la Lengua Española, lo siguiente: “... investigar representa la realización de una importantísima tarea humana, consistente en desempeñar una actividad orientada al descubrimiento de una cosa.”³

El Dr. Fix-Zamudio explica lo que debe entenderse por investigación jurídica, la cual se puede concebir como “la actividad intelectual que pretende descubrir las soluciones jurídicas adecuadas para los problemas que plantea la vida social de nuestra época, cada vez más dinámica y cambiante, lo que implica también la necesidad de profundizar en el análisis de dichos problemas, con el objeto de adecuar el ordenamiento jurídico a dichas transformaciones sociales, aun cuando formalmente parezca anticuado”.⁴

Señala el propio Arellano García que la investigación es “una elevada actividad intelectual humana que, a través de diversos métodos y técnicas, utiliza los

² El Dr. Carlos Arellano García señala que: “en algunas instituciones de estudios profesionales jurídicos se conserva el requisito de presentar tesis profesional para la obtención del preciado galardón denominado título profesional.” Al respecto señala que se pronuncia a favor de dicho requisito –tesis profesional-, para la obtención del título de licenciado en derecho, ya que “permite que el futuro abogado se capacite en el terreno de la investigación jurídica lo que le será de indiscutible utilidad para los trabajos reales que tendrá de típica investigación jurídica, en consultas, dictámenes y en la elaboración de complicados escritos con reflexivos argumentos jurídicos. El desempeño de la profesión del abogado, indiscutiblemente requiere de investigación jurídica.” [ARELLANO García, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, 3ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 40.]

³ ARELLANO García, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, 3ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 23.

⁴ FIX-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, México, Porrúa, 1997, p. 416, en ARELLANO García, Carlos, *ibídem.*, p.p. 23 y 24.

conocimientos científicos o prácticos adquiridos para pretender escudriñar uno o varios aspectos generales o especializados de alguna materia determinada con el objeto de ampliar o detallar el conocimiento y si es posible realizar aportaciones.”⁵

En este sentido, debemos entender por investigación como una actividad humana que se realiza de forma intelectual, a través de un método y técnicas, mediante las cuales se pretende buscar y adentrarse a un tema específico, hablando en concreto de la investigación jurídica, podemos señalar que se busca, tal y como lo puntualizó Fix-Zamudio, descubrir soluciones jurídicas que sean aplicables a la realidad social en la que vivimos, ya sea de forma histórica, comparativa o en relación a un estudio del sistema jurídico interno de una nación.

Como diría el propio Arellano García, la investigación es “un trabajo metódico para indagar, explorar y seguir la pesquisa de algo importante⁶.”

Clases de investigación.

Una de las especies de la investigación jurídica podemos señalar que es la denominada como empírica que la podemos entender de índole empírico, por estudiar de forma directa las fuentes de las normas jurídicas, es decir, el análisis de las leyes, códigos, reglamentos, entre otros, los cuales aparecen en una publicación oficial del Estado; de igual forma dentro de estos instrumentos empíricos encontramos a los contenidos de las sentencias emitidas por tribunales y la jurisprudencia que emanan, así como la observación de la costumbres, como una fuente del derecho⁷, situación que se verá reflejada en la elaboración de la tesis.

⁵ ARELLANO García, Carlos, *Óp. cit.*, p. 26.

⁶ *Ibidem.* p. 25.

⁷ Véase en, ARELLANO García, Carlos, *Óp. cit.*, p. 28.

Para tal efecto, existen métodos de investigación, y podemos entender por método como “un procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla”⁸. Por su parte la metodología es “la ciencia del método”, la cual estudia los pasos o el tipo de proceder para llegar a encontrar la verdad.

Métodos de investigación.

El método es un procedimiento que prevé y utilizan las ciencias para hallar, a través de diversas técnicas y medios, la verdad de un hecho.

El filósofo James Balmes define al método como “el orden que observamos para evitar el error y encontrar la verdad”. Además menciona que “a veces se entiende por método el conjunto de los medios que empleamos para lograr dichos objetivos”.⁹

Dentro de dichos métodos encontramos a los métodos inductivo y deductivo; el método inductivo “es mediante el cual se podrán examinar detalladamente varios o muchos casos reales que ha suscitado la experiencia de los Tribunales de uno o de varios países o bien de casos hipotéticos formulados con inspiración en los anteriores”. Por su parte, el método deductivo “es aquél que se sirve de la mente humana y del aporte histórico cultural obtenido en épocas anteriores y que ha preconizado principios claves para el Derecho”.¹⁰

Como podemos observar, los métodos anteriormente señalados –inductivos y deductivos-, serán utilizados en el presente estudio, como elementos para desarrollar los análisis de los temas incluidos en el presente trabajo, pues a través de un examen de los elementos reales que se han estudiado en los tribunales del país en materia de reglamentos y su impugnación mediante el juicio de

⁸ ARELLANO García, Carlos, *Óp. cit.*, p. 47.

⁹ *Ibidem.*, p. 51.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 65.

controversia constitucional, se podrá establecer parámetros reales de su contenido, validez y eficacia en la vida jurídica y social; además, de un análisis histórico se podrá verificar la necesidad del reglamento para la eficacia y cumplimiento de las normas a través de las diversas etapas de la sociedad, en específico de la mexicana. Lo anterior, con base en un método denominado de interpretación histórica.

Además, otro de los métodos que es conveniente analizar es el doctrinal, el cual sirve para desentrañar el sentido de la norma jurídica, a través de las opiniones o conceptos de los estudiosos del derecho, quienes escriben sus reflexiones, respecto de las normas jurídicas; la importancia de éste método la podemos observar al momento de las resoluciones que emiten los juzgadores y como sus argumentos y posiciones se fundamentan en cuestiones dogmáticas; tal y como acontece en diversas situaciones dentro de las sesiones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sus asuntos.

Por ello, y con base en los criterios, opiniones y posturas de diversos autores, el objeto que se pretende lograr, con el presente estudio en la tesis profesional que nos ocupa, es para desenmarañar algunas cuestiones dogmáticas de la facultad reglamentaria, control constitucional, la figura del Presidente y la controversia constitucional; así como los temas que puedan derivar de éstos y su inclusión y participación dentro de la realidad social e histórica de México.

Técnicas de investigación.

La técnica es un conjunto de reglas, usos o procedimientos de los que se sirve una ciencia para conformar su objeto.

Por lo que respecta a las técnicas de investigación, podemos entender por técnica, según lo señalado por el Mtro. Leoncio Lara, como “el conjunto de usos, reglas o procedimientos de los que sirve una ciencia o un arte para conformar su objeto.” Además, señala que por técnica jurídica se debe entender como “el conjunto de

reglas lógicas y epistemológicas, en virtud de las cuales, sobre un principio rector se identifican”.

Existen diversas técnicas de investigación para llegar a la finalidad perseguida y a los objetivos planteados.

Técnicas de investigación empleadas.

Existen diversas técnicas de investigación entre las cuales, encontramos a las siguientes, lo anterior atendiendo a las utilizadas en la presente investigación:

- i. “Técnicas legislativas que se emplearán en relación con la creación, modificación, adición, derogación o abrogación de leyes.”¹¹
- ii. “Técnicas reglamentarias referentes a la creación de esa fuente del derecho que se denomina: el reglamento y otros actos jurídicos administrativos”.¹²
- iii. “Técnicas jurisdiccionales, dentro de las que quedarán las técnicas jurisprudenciales.”¹³
- iv. “Técnicas referentes a la investigación jurídica específicamente, entre las que podemos incluir aquellas relativas a reseñas, artículos, libros colectivos, manuales, tratados, leyes comentadas, etc.”¹⁴

Hipótesis de la investigación.

Según lo precisado por el Dr. Arellano García: hipótesis es el planteamiento de un supuesto previo, establecido apriorísticamente en relación con una situación que

¹¹ *Ibidem.*, p. 82.

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

¹⁴ *Ídem.*

tendrá que investigarse para comprobar la veracidad de lo que se previno tentativamente bajo la base de cierta probabilidad. Por supuesto que ese planteamiento de un supuesto previo debe fundarse en conocimiento preexistentes.¹⁵

Por hipótesis podemos entender una suposición de carácter o índole previa que busca desenmarañar una cuestión que se desconoce o que se pretende explorar con mayor amplitud, y cuya verdad se pretende llegar al término del estudio, a través de un método adecuado que cumpla con las perspectivas generadas. Hipótesis (planteamiento del problema y una posible solución).

Es de resaltar que la hipótesis tiene que estar apoyada como en conocimientos teóricos, previamente existentes, así como en información empírica.

Existen diferentes clases de hipótesis, entre las cuales encontramos a las aludidas por Leoncio Lara Saenz, el cual sostuvo tres tipos¹⁶:

- i. La de carácter explicativo. Aquella que, en su formulación, contienen una suposición acerca de la existencia de algo, lo cual permite la explicación del o de los fenómenos analizados.
- ii. La de carácter descriptivo. Es la hipótesis que tiende a relacionar las características de un fenómeno, hecho o de una conducta histórica de una norma, a fin de desprender, de ella, conclusiones que permiten verificar que el supuesto descrito es válido.
- iii. La de carácter analógico. Es la que atiende a la analogía como un fenómeno de lógica en el cual, lo que es válido para un conjunto de fenómenos puede ser válido para otro conjunto de fenómenos cuyos

¹⁵ *Ibidem.*, p. 205.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 209.

elementos son similares a los primeros. En esa virtud, una hipótesis analógica es la repuesta provisional que requiere comprobarse y que se basa en la correspondencia de las relaciones entre características o propiedades de dos conjuntos diferentes de procesos.

DELIMITACIÓN DE LA METODOLOGÍA

Conforme a lo anterior, es conveniente señalar que en este trabajo de investigación se busca realizar un análisis practico-jurídico sobre la defensa constitucional de la facultad reglamentaria del Presidente de la República por medio del juicio de controversia constitucional.

Cabe mencionar que para efectos de este trabajo, se busca analizar la substanciación y resolución de cuatro casos resueltos en los últimos diez años, con el fin de contar con un panorama actualizado. La selección de periodicidad también fue establecida tomando en consideración dos variantes importantes:

- i. La alternancia partidaria en el gobierno federal, a partir del año 2000, y
- ii. El establecimiento legal de la representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por parte del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a partir del 09 de enero del 2001.

Otro factor importante a considerar en nuestro estudio es que se cuente con un pronunciamiento de constitucionalidad por parte del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que en nuestra selección de casos se requiere que la forma de resolución del mismo sea por medio de una sentencia y sobre todo por lo temas analizados, para que se diera un panorama amplio de lo que se pretende estudiar, a través de la defensa constitucional de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, por medio de un medio de control de constitucionalidad como lo es el juicio de controversia constitucional.

Ahora bien, ya contando con estos indicadores (medio de control, periodo de tiempo a analizar, acto reclamado y por consiguiente parte demandada y resolución en sentencia) se procedió a la investigación de campo –física y virtual- de juicios de controversia constitucional, que cumplieran con nuestras características antes mencionadas, para lo cual se tuvieron los siguientes resultados:

Siete juicios de controversias constitucionales promovidas y resueltas entre los años de 2001 y 2011, en contra del Titular del Poder Ejecutivo Federal y otras autoridades, teniendo como acto reclamado reglamentos expedidos por Presidente de la República. Los resultados han sido sintetizados en la siguiente tabla, la cual se obtuvo de los datos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene en medios electrónicos (www.scjn.gob.mx):

No.	Número de Controversia Constitucional (expediente)	Promoviente	Demandado	Reglamento impugnado	Autoridad Emisora del Reglamento	Fecha de la sentencia (ejecutoria)
1.	22/2001	Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y Comisión Permanente del Congreso General.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Secretario de Energía Secretario de Gobernación, y Comisión Reguladora de Energía.	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	25/04/2002
2.	97/2004	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público.	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos	22/01/2007

No.	Número de Controversia Constitucional (expediente)	Promovente	Demandado	Reglamento impugnado	Autoridad Emisora del Reglamento	Fecha de la sentencia (ejecutoria)
3.	41/2006	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Secretarios de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; del Medio Ambiente y Recurso Naturales; de Energía; de Educación Pública; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo, y de Desarrollo Social.	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	03/03/2008
4.	7/2009	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y Secretario de Comunicaciones y Transportes	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	24/11/2009

No.	Número de Controversia Constitucional (expediente)	Promovente	Demandado	Reglamento impugnado	Autoridad Emisora del Reglamento	Fecha de la sentencia (ejecutoria)
5.	97/2009	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Poder Ejecutivo Federal y de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Energía, de Economía, de la Función Pública, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Gobernación, estos últimos por atribuírseles el refrendo del reglamento impugnado.	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	06/12/2010
6.	98/2009	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Poder Ejecutivo Federal y de las Secretarías de Energía, Gobernación y la Comisión Reguladora de Energía	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el DOF el 22 de septiembre de 2009.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	07/12/2010

No.	Número de Controversia Constitucional (expediente)	Promovente	Demandado	Reglamento impugnado	Autoridad Emisora del Reglamento	Fecha de la sentencia (ejecutoria)
7.	29/2011	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2011.	Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	07/09/2011

Tomando en consideración los temas abordados en el análisis de las controversias constitucionales que se encontraron, conforme a las impugnación de un reglamento que haya emitido el Poder Ejecutivo Federal, del año 2001 a la fecha, se encontraron las anteriores 7 y dado mi interés por el reglamento respectivo que se haya impugnado y tomando en cuenta facultades del Congreso General así como del Presidente de la República es como me definí por 5 de éstas, para realizar un breve análisis de ellas (22/2001, 7/2009, 97/2009, 98/2009 y 29/2011).

Se reitera que a partir de los anteriores siete casos se procedió a examinar el sentido de resolución (Validez, invalidez, sobreseimiento, desestimación; así como las limitantes que tiene la facultad reglamentaria) de cada uno de estos juicios para, como ya se menciono, seleccionar cinco de los casos en los cuales se hayan estudiado los conceptos de invalidez respectivos y derivado de esto se haya calificado la constitucionalidad del reglamento impugnado, es de precisar que en la controversia constitucional 29/2011, no hubo un estudio de fondo para determinar si el reglamento impugnado (Reglamento de la Ley General de Población) era válido, pero resulta interesante en virtud de cómo se resolvió.

Partiendo de lo anterior, la hipótesis de éste estudio pretende verificar las facultades con las que cuenta el Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes que emite el Legislativo para su debida observancia, ya que al primero le corresponde ejecutarlas.

Con ello, podemos mencionar que una de las pretensiones más importantes del trabajo es la de llegar a estudiar los límites de la facultad con la que cuenta el Ejecutivo para reglamentar y conforme a qué criterios se puede orientar, ya que a lo largo de su ejecución y sobre todo dentro de la novena época judicial y ahora en la décima, se ha impugnado mediante los mecanismos idóneos para hacerlo – controversia constitucional- y por los sujetos legitimados para ello, conforme a la normatividad aplicable (Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En conclusión, la hipótesis que se pretende plantear es en el sentido de que en la realidad social y con base en las atribuciones que constitucionalmente se le atribuyen al Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es quien limita y establece los mecanismos que se deben seguir para la aplicación de la referida facultad reglamentaria, como un método de pesos y contrapesos de los poderes de la Unión y para el debido funcionamiento del Estado Mexicano.

Lo anterior, se tratará de verificar a través de los métodos y técnicas de investigación que se han mencionado anteriormente. Dentro de dichas técnicas se utilizarán las siguientes: legislativas, reglamentarias, jurisdiccionales y de investigación jurídica, a partir de la comparación dogmática y la realidad jurídica-judicial que acontece hoy en día.

CAPÍTULO PRIMERO

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico que estructura al Estado Mexicano, Ley Suprema de la Nación¹⁷, que garantiza y reconoce los derechos de las personas y otorga facultades a los poderes de la Unión -ejecutivo, legislativo y judicial- y a los niveles de gobierno - federación, estados, municipios y Distrito Federal-. Para el funcionamiento de dicho cuerpo normativo de índole fundamental es necesario establecer medios y mecanismos de defensa que resulten adecuados para garantizar su observancia.

Dentro de los medios de protección de la constitución encontramos al juicio de controversia constitucional, el cual es uno de los temas que este estudio tocará, pues dicho mecanismo de defensa se interpone en contra de diversos supuestos – actos y normas-, entre los cuales encontramos a la facultad que ejerce el Ejecutivo Federal para reglamentar las leyes que el Congreso de la Unión emita.

En este sentido, para adentrarnos al tema en estudio creemos conveniente realizar un análisis de lo que se debe entender por Constitución, como la base de nuestro sistema jurídico-social nacional, la cual regula el actuar de la sociedad para una convivencia armónica con finalidades establecidas.

I. CONSTITUCIÓN.

A. Concepto de constitución.

En primer término debemos hacer referencia, por Constitución, a un cuerpo normativo de carácter superior, sobre el cual se fundamentan las bases del estado moderno, pues es ésta la que regula y orienta el actuar de la sociedad. Al respecto, la real academia española, define a la constitución, como la “Ley

¹⁷ Principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo plasmó el constituyente, con motivo de la voluntad soberana del pueblo.

fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política.”¹⁸

Conforme a esta definición es evidente que la Constitución es un cuerpo supremo y de orden fundamental, el cual establece y limita los derechos y las libertades, de las personas, reconocidos dentro de un orden normativo; además, organiza y rige al Estado, así como a las instituciones y poderes que lo conforman.

Fernando Lassalle define a la Constitución como “el resultado de la suma de los factores reales de poder”¹⁹. Así, lo que debe plasmarse en un régimen constitucional son las aspiraciones de las fuerzas sociales y políticas de un Estado, cuestión que compartimos pues al ser la constitución un medio para garantizar los derechos de las personas, ante las arbitrariedades de los detentadores del poder, se busca mediar los pensamientos y necesidades de toda las fuerzas sociales existentes en una nación.

Además señala, el citado Lasalle, que “una Constitución no sería tal, si no refleja la realidad política de un Estado”²⁰, con ello, no quiere señalar que una Constitución refleja la realidad, sino el momento social y la necesidad de ésta para regular su problemática. En consecuencia, menciona que existen dos tipos de Constitución: la Constitución real y la formal. La primera es efectiva porque corresponde a la expresión de los factores reales de poder, y la otra, únicamente es una hoja de papel. Si bien, no existe una Constitución que en rigor sea perfectamente real, lo ideal es que mantengan vigencia sus principios esenciales.

¹⁸ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (versión electrónica). Dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=constituci%C3%B3n> [Consulta: 12 de enero de 2012].

¹⁹ QUIROZ Acosta, Enrique, *Teoría de la Constitución*, 3ª edición, México, Porrúa, 2005, p.36.

²⁰ *Ídem*.

Al respecto Karl Loewenstein sostiene como idea de Constitución “*un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder; se ha demostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores*”. Así, observamos que la Constitución, además de tener las reglas que ordenen el sistema normativo, también cuenta con los instrumentos para evitar los abusos de poder por parte de sus detentadores”²¹.

Para Hans Kelsen, la Constitución la podemos ubicar en dos sentidos: i. en un sentido material, es decir, que está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes; y ii. Desde el punto de vista material, la Constitución contempla a los órganos superiores del Estado y sus competencias.²²

En un sentido formal, señala el referido autor que la Constitución son un conjunto de normas que constituyen un sistema, ya que tienen en común que todas derivan de la misma norma fundamental, constituyendo su razón de validez. Además, supone que el sentido jurídico-positivo de la Constitución, se sustenta en un concepto lógico-jurídico, ya que es ésta –la norma fundamental- la que le otorga validez al sistema jurídico en su conjunto y en la que descansa todo el sistema jurídico.²³

Para Gil-Robles y Pérez-Serrano la Constitución es el “Documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos), dotado, comúnmente, de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma, y de una

²¹ PÉREZ Fernández Ceja, Ydalia, *La Suspensión en la Controversia Constitucional y su Interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2006, p. 2.

²² *Cfr. Ibídem.*, QUIROZ Acosta, Enrique, p.35.

²³ *Cfr. Ibídem.*, QUIROZ Acosta, Enrique, p.p. 35, 39 y 40.

primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas”²⁴.

Asimismo Gutiérrez Aragón y Ramos Verástegui comentan que la “Constitución es el conjunto de normas que se refieren a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos, a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”²⁵.

Además, señalan las referidas autoras que “...en los grados del orden jurídico en nuestro país, la Constitución Federal ocupa el primer lugar como norma fundamental. La Constitución es obra de los hombres en un momento dado y en una época, el órgano que le da vida es el Poder Constituyente, quien dicta la norma de normas con base en el concepto de soberanía. Por lo tanto, el Poder Constituyente es el órgano que dicta la Constitución...”²⁶. En este sentido, se debe entender que el Poder Constituyente es el órgano fundante de la Norma Fundamental, dentro de nuestro régimen jurídico, el cual tiene un lapso efímero ya que al cumplirse con la finalidad para el cual fue creado, es decir la emisión de la Constitución, desaparece.

Rafael Piña establece, en su Diccionario de Derecho, que: “podemos entender por constitución como el orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. La constitución es la manifestación suprema del derecho positivo...”²⁷.

²⁴ GIL-Robles y Pérez-Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, en DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 33ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 184.

²⁵ GUTIÉRREZ Aragón, Raquel y RAMOS Verástegui, Rosa María, *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, 15ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 59.

²⁶ *Ibidem.*, p.p. 57 y 58.

²⁷ DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael, *Op cit.*, p. 184.

El Dr. Héctor Fix-Zamudio señala lo siguiente: “... simplemente consideramos a la Constitución como ley suprema contenida en uno o varios documentos escritos que se caracterizan por su preeminencia, jurídicamente relevante respecto de todas las normas de un ordenamiento jurídico, y que adquieren relativa permanencia o rigidez al requerir un procedimiento especial para su reforma o modificación, en relación con el que se exige para las leyes ordinarias”²⁸. Como lo menciona el autor, las reformas al instrumento normativo fundamental reviste características especiales y en el caso particular de la nación mexicana, el Congreso General deberá adoptar las medidas adecuadas para ello, según lo prevé la propia Carta Magna; además, compartimos la idea expresada respecto de la supremacía del ordenamiento constitucional, al tener una relevancia sobre los demás cuerpos normativos, los cuales derivan de la Ley Fundante; además, aunado a la supremacía que goza el cuerpo constitucional, no debemos perder de vista que es la propia Carta Magna quien determinó que en materia de derechos humanos los Tratados Internacionales adquieren relevancia respecto de la normatividad interna del Estado Mexicano, garantizando con ello la protección de los derechos fundamentales del gobernado.

El autor Fix-Zamudio señala como “normas constitucionales a todas aquellas que, con independencia de su estructura, importancia material o su eficacia, están contenidas en la Constitución formal”²⁹.

Conforme a lo anterior, podemos concluir, respecto del concepto de constitución lo siguiente:

- “El concepto contemporáneo de Constitución ya no se limita a considerarla como *‘una serie de principios encargados de velar por el cumplimiento*

²⁸ FIX-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México-CNDH, 1997, p. 256.

²⁹ *Ibidem.*, p. 257.

*jurídico*³⁰. Debido a la exigencia de contar con sistemas jurídicos más eficaces y efectivos, la visión idealista de la Constitución como un ordenamiento inflexible ha cambiado. Por lo tanto, en la actualidad se pretende que los medios de control políticos sean sustituidos por medios de control jurisdiccionales substanciados ante Tribunales Constitucionales.

- La figura de la Constitución se convierte en el principal sostén del Estado, ya que los sujetos obligados a cumplir los preceptos constitucionales son todos aquellos que forman parte del estado de derecho definido a través de la Carta Magna, incluidos aquellos órganos de poder que no se encuentran debidamente identificados en el ordenamiento jurídico; además, dentro de sus bases generales, incluye los límites para evitar el abuso del poder por parte de los órganos encargados de su ejercicio.
- Actualmente, en México, dada la conformación de fuerzas al interior del Congreso, se ha pretendido que nuestra Constitución se identifique cada día más con las transformaciones que experimenta nuestra sociedad, razón por la cual ha sufrido reformas³¹ importantes, dentro de las cuales es

³⁰ Luis Guerra López en su obra *Derecho Constitucional*, vol. I, 6ª. Edición, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2003, p. 41. Señala que... “la Constitución es auténtico Derecho integrado en el ordenamiento jurídico y que ha de ser aplicado como tal según el propio contenido y carácter de cada uno de sus preceptos, y no una serie de principios encargados de velar por el cumplimiento del orden jurídico”.

³¹ Es de mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está catalogada conforme a su reformabilidad como “rígida”, ya que requiere de un procedimiento especial y complejo para ser modificada, es decir, el procedimiento de creación, modificación o adición a una norma constitucional es complicado en comparación al que sufre una ley ordinaria.

Por su parte, el numeral 135 de la señalada norma fundamental establece dicha complejidad en la reforma de la misma, dicho artículo dispone lo siguiente:

“ARTICULO 135. La presente constitución puede ser adicionada o reformada. para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 21 de

relevante hacer mención a las acontecidas el 6 y 10 de junio de 2011, referentes en materia de juicios de amparo y derechos humanos, respectivamente, mismas que retomaremos más adelante. De igual forma, es conveniente citar las acontecidas el 18 de junio de 2008, en materia penal, y la del 9 de agosto de 2012, en materia política.

- En consecuencia, la Constitución es la base y sustento de nuestro orden jurídico mexicano, pues ésta consagra y reconoce los derechos fundamentales del gobernado, así como la competencia de los órganos del poder, lo cual da coherencia al Estado.

B. Conceptos que integran a la Constitución.

La Constitución al ser una Normatividad de orden supremo que organiza al Estado Mexicano, se compone por diversos elementos y conceptos que la integran entre los cuales encontramos los siguientes:

1. Supremacía Constitucional y Tratados Internacionales.

El principio de “supremacía constitucional” se encuentra contenido, en nuestra Constitución General de la República dentro del artículo 133, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”³²

octubre de 1966. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)”

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 103. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> [Consulta: 15 de enero de 2012].

De la redacción del precepto constitucional citado se desprende que existe una supremacía otorgada por el Poder Constituyente a la Norma Fundamental, oponible ante las demás normas que rigen jurídicamente en el Estado Mexicano. Es de resaltar que existió en el poder Constituyente la voluntad de que la Constitución Federal fuera el elemento normativo de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico mexicano y del cual deben emanar las demás leyes que rijan en la Nación, cuestión que, con posterioridad, fue aceptada, expresamente, por el Legislador Federal³³ y por los gobernados a los que van dirigidas las normas, tal y como se manifiesta en la citada redacción del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se desprende que las leyes que emanen de la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, son la norma suprema de la Unión, siempre que éstos últimos guardan obediencia y no contraríen lo contenido en la Norma Constitucional, lo cual viene a reforzar la supremacía con la que cuenta dicho ordenamiento fundamental. Así se puede entender que la Constitución Federal encuentra un bloque de constitucionalidad con los tratados internacionales, pero sólo los que tengan que ver con la protección de los derechos humanos de las personas.

El principio de Supremacía de la Constitución, según lo manifestado por Silva Ramírez, "...estriba en que ninguna ley, tratado internacional, reglamento, cualquier disposición de carácter general o acto de autoridad, está sobre la Constitución, porque ésta es la ley suprema, la ley de leyes"³⁴.

En este sentido, "... la subordinación, tanto de las leyes que emanan del Congreso General, así como los Tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado" "...deben de estar de acuerdo con nuestra norma

³³ Poder Constituido que encuentra su sustento en la Constitución Federal creada por el Constituyente.

³⁴ SILVA Ramírez, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, 1ª edición, México, Porrúa, 2008, p. 12.

fundamental; de tal suerte, que siempre prevalecerá ésta, sobre cualquier ordenamiento o tratado; consecuentemente, si se pretendiera que una ley o tratado internacional fuera en contra de la Constitución, por no ajustarse a ésta, serían nulos”³⁵. Cabe resaltar que, la nulidad señalada por el autor, respecto de dichos cuerpos normativos, debe seguir un procedimiento adecuado, mediante la interposición y en su caso resolución de los medios de control de constitucionalidad, los cuales son garantes por excelencia de la protección de la Carta Magna.

Por su parte, Arteaga Nava señala que la Constitución por el hecho de serla, goza de supremacía, ya que para poder establecerse dentro de un orden jurídico es requisito que esté por encima de toda institución jurídica, ello para garantizar su preeminencia, es decir todo le debe ser inferior y en los supuestos en los que no lo fuera es porque eso forma parte de la misma. “En lo normativo a nada se le reconoce como superior a ésta. Constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe. Esto va con su naturaleza”³⁶.

Otro aspecto que reitera la supremacía del orden constitucional es el contenido del artículo 40 de la propia Constitución Federal³⁷ el cual establece que existe voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en su interior, pero unidos en una federación, la cual deberá observar en todo momento los principios que de la Constitución emanen, ello sin contravenirla.

Por último, tal y como ya se adelantó, las normas de índole internacional también se encuentran protegidas y reconocidas en la Norma Fundamental del Estado

³⁵ *Ídem*.

³⁶ ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, México, Edit. Oxford, 2008, p. 2.

³⁷ “**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Mexicano, lo cual encuentra su sustento en el artículo 1^o³⁸, en relación con el citado 40, de la Constitución Federal.

2. Poder constituyente y poder constituido.

Dentro de los conceptos que integran a la norma fundamental encontramos al poder constituyente de la Constitución y al poder constituido emanado del primero.

“El constituyente procede a los poderes constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece el escenario jurídico del estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino solo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; estos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de

³⁸ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creo y los doto de competencia.”³⁹

Al respecto, Dr. Luciano Silva Ramírez, señala que “...el Constituyente surge de una asamblea popular que realmente expresa la voluntad de la soberanía nacional, en tanto que los poderes constituidos son producto de la Constitución, obra del Constituyente...”⁴⁰. Por lo tanto, el Poder Constituyente crea y genera, en representación de la voluntad soberana del pueblo, las bases normativas de un Estado, así como los poderes constituidos, en el caso específico del sistema mexicano el Constituyente emitió la Constitución Federal dentro de la cual se establecieron los poderes constituidos, mismos que tiene la función de gobernar y organizar al Estado.

Las diferencias entre poder constituyente y poder constituido se establecen, según el citado autor, en razón a lo siguiente: “A) Por su origen; B) Por su momento de aparición, y C) Por sus funciones y duración”⁴¹.

a. Diferencias entre poder constituyente y poder constituido.

Por su origen: El Poder Constituyente se diferencia de los poderes constituidos, porque el primero emana de actos que real o supuestamente manifiestan la voluntad de la Soberanía Nacional y que lo mismo pueden encontrar su expresión en una regla de derecho, o bien mediante un brote revolucionario, verbigracia la Revolución Mexicana de 1910, que culminó con el Congreso Constituyente de Querétaro, cuya obra es la Constitución de 1917. En cambió los poderes constituidos, tienen vida precisamente, porque son los que establece la Constitución, la cual es obra del Poder Constituyente.

³⁹ TENA Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª edición, México, 2011, Porrúa, p. 13.

⁴⁰ SILVA Ramírez, Luciano, *Op. Cit.*, p. 10.

⁴¹ *Ídem*.

Por su aparición: Por el momento de aparición el poder constituyente se diferencia de los poderes constituidos porque, de lo dicho en el párrafo anterior se infiere lógicamente que el poder constituyente debe ser como causa de la Constitución que da origen a los poderes constituidos, anterior a ellos, y éstos, como efecto de dicha Constitución, posteriores al poder que creó ésta.

Por su duración: Tenemos que el Poder Constituyente, crea, plasma un documento que contiene las norma políticas fundamentales que han de regir a un pueblo; en cambio la función del poder constituido es la de gobernar. De ahí que la vida del poder constituyente sea efímera, puesto que una vez que agota su función de constituir desaparecerá; en tanto que la vida de los poderes constituidos es permanente, puesto que es la función de gobernar.”

3. Principio democrático.

Para que quede legitimada la constitución debe obedecer y reflejar la voluntad soberana del pueblo y una de las formas para hacerlo es la democracia, como un principio legitimador de la Constitución. Aquí volvemos a referir lo manifestado por Fernando Lasalle, en el sentido de que la norma constitucional debe reflejar la realidad política de un Estado, traducido a la actualidad, debe tomar en cuenta las problemáticas y circunstancias que la sociedad está pasando.

La democracia es el principio que legitima la constitución y a su vez es el Estado quien organiza la propia norma fundamental, y una de las tareas que tiene encomendado éste es el aseguramiento de la democracia, ya que la soberanía del pueblo para ser representada y escuchada se encuentra garantizada mediante diversos mecanismos que le permiten al pueblo seguir siendo soberano y libres, libertad que se ve reflejada, entre otras cosas, en la toma de sus propias decisiones, a través de los legisladores y autoridades respectivas.⁴²

⁴² Asegura Luigi Ferrajoli que “según la concepción predominante, la democracia sería un método de formación de las decisiones públicas. Más exactamente, consistiría en el conjunto de ‘reglas de juego’ que atribuyen al pueblo, o mejor, a la mayoría de sus miembros, el poder, directo o a través de representantes, de asumir dichas decisiones.

Respecto de este aspecto, señala Manuel Aragón que: "... una cosa es el principio democrático como principio legitimador de la Constitución, es decir, como principio de congruencia entre la soberanía del pueblo y el Estado democrático que el pueblo, a través de la Constitución, establece, y otra cosa, muy distinta, es el principio democrático como principio de validez del constituyente mismo, es decir, como modo de expresión, no de la voluntad del Estado, sino de la voluntad del propio soberano"⁴³.

Conclusiones.

En síntesis, de lo manifestado en la parte relativa de los principios de la Constitución, es conveniente hacer las siguientes precisiones:

- La Constitución Federal es el reflejo de la voluntad soberana del pueblo mexicano, toda vez que el Poder Constituyente como un poder constituido por la manifestación de la soberanía nacional, fue quien la emitió.
- El Poder Constituyente tuvo la voluntad de insertar dentro de la Constitución Federal el principio de supremacía constitucional, para que fuera ésta la norma fundante del orden jurídico mexicano. Además, el Legislador Federal, como poder constituido, aceptó la preeminencia de la norma constitucional, al no haber realizado reforma que extinguiera dicha situación.
- Los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos se encuentran reconocidos y protegidos por la Norma constitucional.

FERRAJOLI, Luigi, MORESO, José Juan, y ATIENZA, Manuel, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, 1ª edición, Madrid-México, Fontamara, 2008. P. 71.

⁴³ ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 24.

- Al ser la Constitución Federal la norma fundamental todas las normas nacionales e internacionales deberán ceñirse a ésta; cuestión que se reafirma con el contenido de la propia Norma Fundamental; pero en materia de Tratados internacionales relativos a derechos humanos y que conlleven al reconocimiento y protección de éstos, se aplicará el que más beneficie a la persona, como si estuviéramos en presencia de un bloque de constitucionalidad.
- La propia norma constitucional, la cual se encuentra legitimada por la voluntad soberana del pueblo, es la que establece el principio de supremacía constitucional de nuestro ordenamiento fundamental.

II. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN.

Podemos adelantar que la defensa de la constitución es un mecanismo que garantiza la observancia de las normas constitucionales, para debido funcionamiento de la estructura Estatal.

“La relación entre la Constitución y el control de los órganos de poder, tienen su principal fundamento en el principio de jerarquía normativa. Ello debido a que *‘La Constitución tiene un valor de Derecho más fuerte, en el sentido de que esos poderes no podrán válidamente contravenir sus disposiciones; si así lo hicieran su actuación sería inconstitucional...’* En razón de esto, sólo la Constitución puede establecer los mecanismos relativos al control de la constitucionalidad, ya que de su posición deriva todo el ordenamiento jurídico. Además, como la Constitución contiene en sus normas las bases del Estado, resulta indispensable que sea ella misma la que establezca las reglas y mecanismos para su propia defensa.”⁴⁴

⁴⁴ PÉREZ Fernández Ceja Ydalia, *Óp. cit.* p.2.

A. Consideraciones previas de la defensa de la Constitución.

La defensa de un orden normativo supremo, el cual puede estar contenido en una constitución o ley, es menester de la humanidad desde los orígenes de la sociedad, pues se buscaba tener factores de protección en contra de los abusos que se generaban en contra del pueblo, por aquellos que ostentaban el poder, tal y como se menciona en el Libro No. 5 de la Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, *La Defensa de la Constitución*, de la SCJN.

Para Fernando Lassalle los problemas constitucionales no son problemas jurídicos, sino problemas del poder y, por lo tanto, son problemas políticos. Dentro de su tesis está “que los factores reales de poder coincidan con la esencia misma del humano que convive en sociedad, y esta convivencia debe sustentarse en los valores que promueve la evolución del ser humano y su sociedad”⁴⁵.

Plantea el referido autor que “el día en que la sociedad tenga el poder, ese día resplandecerán los propios principios constitucionales”⁴⁶, ello es así, ya que de la voluntad soberana del pueblo es como se estableció al Estado Mexicano, pues de la historia de nuestra nación a partir de su creación, hablando legalmente con la adopción de las normas jurídico-fundamentales creadas por un poder constituyente, es que el pueblo se auto-determinó en una Nación soberana, para que fueran representados sus intereses, por los gobernantes. En éste sentido, los principios que la norma fundamental prevé buscan garantizar la convivencia más adecuada para la generalidad de la población, con base en derechos y obligaciones, aunque los primeros se vean vulnerados tanto por lo propios particulares como por las autoridades que nos gobiernan.

Por lo tanto, y en razón de los reiterados abusos ocasionados por los detentadores del poder, como los nombra Lassalle, se originó, desde el inicio de la convivencia

⁴⁵ QUIROZ Acosta, Enrique, *Óp.cit.* p. 36.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 37.

en sociedad, derechos contenidos en normas que regularan la conducta y actuar de la sociedad, así como el de los gobernantes, pues se buscó crear limitantes al poder y en caso de que existiera una trasgresión a las garantías consagradas en las Constituciones, normas fundamentales, se idearon mecanismos de defensa para protegerlas, como un factor regulador de la sociedad.

Además, Carl Schmitt defendía la necesidad de que un órgano político fuera el encargado de defender a las normas fundamentales, ya que mencionaba que dotar a órganos jurisdiccionales de ello, traería como consecuencia la “judicialización de la política”, así como una “politización de la justicia”.⁴⁷ Cuestión que en la actualidad cobra relevancia, pues muchas de las decisiones que toma el Tribunal Constitucional pueden llegar a parecer resoluciones que resuelven intereses políticos y no jurídicos plenamente, lo cual revive la ideología que Schmitt manejaba.

Contraria a la postura de Schmitt, Kelsen señalaba que el protector de las normas constitucionales debería ser un tribunal especializado, para que sus resoluciones tuvieran efectos generales, el cual fungiría como un “legislador negativo”, cuestión muy debatida por muchos autores, ya que sí bien el poder judicial, no puede, dentro de sus competencias constitucionalmente establecidas, legislar en cierta forma lo realiza, ya que es éste el que determina la validez de las normas generando una pauta con el legislador para que adecúe su actuar a la constitución y no la contraríe.⁴⁸ Además, resulta importante pronunciarse al respecto, toda vez

⁴⁷ Cfr. FIX-Zamudio, Héctor y FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de Amparo*, México, Porrúa, 2011, p. 13.

⁴⁸ Por lo que respecta al tema abordado en éste párrafo, el Tribunal Constitucional debe ejercer un control previo de constitucionalidad que garantice que los legisladores se ciñan a la norma fundamental al momento de emitir las leyes. En este sentido, se protege desde antes de la expedición de una ley la constitucionalidad de las mismas, lo cual evitaría en gran medida una aplicación inconstitucional de leyes.

Como ejemplo, dicho control previo de constitucionalidad se encuentra normado en el Estado de Coahuila, ya que la Ley de Justicia Constitucional Local, en su numeral 71, fracción VI, lo prevé. El referido artículo señala expresamente lo siguiente:

que son los tribunales constitucionales los encargados de ejercer un medio de control de tipo jurisdiccional para garantizar la protección de la Norma Fundamental, tema analizado, de forma concreta y constreñida a algunos puntos, en el presente estudio.

“Artículo 71. Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad. Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, pueden reclamarse:

(...)

VI. El control previo de constitucionalidad de leyes, cuando el gobierno del Estado que hubiere vetado una ley aprobada por el Congreso Local, solicita opinión sobre su validez al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.”

Dicho mecanismo de control tiene como objeto constatar la conformidad de los proyectos de ley o decreto con el texto fundamental local, con la salvedad de que esa verificación se realice antes de que la norma controlada tenga carácter definitivo y produzca sus efectos jurídicos.

Por lo que respecta al pronunciamiento que ha realizado la SCJN en el tema, en la sesión del 20 de marzo de 2012 se discutió en el Tribunal Pleno el control previo de constitucionalidad que contempló el Estado de Yucatán. Al respecto, se determinó lo siguiente: *“... no asiste la razón a la promovente en el sentido de que el control previo de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Congreso del Estado, sea contraria a la Constitución General de la República, pues el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, erigido en Tribunal Constitucional, no cuenta con una facultad oficiosa para intervenir en el proceso legislativo, sino que el constituyente del Estado le ha otorgado una competencia para resolver, a petición de parte legitimada, una impugnación específica para que un proyecto de ley -antes de su inminente publicación y obligatoriedad general- sea contrastado con la Constitución del Estado de Yucatán y se determine así, su validez o invalidez, en el ámbito de la competencia constitucional de dicha entidad federativa. no es contraria al principio de división de poderes porque no afecta el desempeño de las actividades, atribuciones y responsabilidades de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado y que intervienen en el proceso de creación de leyes, dado que el control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados, puede significar en realidad, la garantía de esas mismas atribuciones y de su ejercicio apegado al orden constitucional del Estado de Yucatán.*

En consecuencia, debe reconocerse validez a la vía para conocer cuestiones previas de control constitucional de proyectos de ley, prevista en la fracción IV del artículo 70 de la Constitución del Estado de Yucatán, porque es acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza en contra de la propuesta, se determinó reconocer la validez del artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Yucatán. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto (No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia).

Para Luciano Silva los orígenes del sistema de control, por lo que respecta al control del Estado como una referencia de un control constitucional, lo encontramos en España, ya que en el año 1115 D.C. aparecen, según lo menciona, los “FUEROS” y “JUSTICIADOS”. Los primeros como institución limitadora del poder y el segundo, (JUSTICIADOS), fue el mecanismo que ayudó a aplicar los FUEROS, pues “tuvo como objeto que el señor feudal no se opusiera en forma violenta a la justicia del rey, de la monarquía, convirtiéndose en una lucha de derechos”⁴⁹, claro, derechos que poseían la nobleza y los señores que tenían el poder en la España medieval, lo cual abrió camino a la defensa de los derechos de los gobernados.

Según lo manifestado por Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, no fue sino hasta los años treinta del siglo XX, cuando se inició un sistema y mecanismos orientados a generar concepciones que definieran y buscaran lograr la efectividad y el cumplimiento de las disposiciones de carácter fundamental. Mencionan que como fecha de inicio de esta etapa se puede ubicar el artículo escrito por Hans Kelsen referente a “La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional”, el cual fue publicado en París en el año de 1928.

Conforme a lo anterior, y coincidiendo con lo manifestado por Fix-Zamudio, la defensa de la constitución se plantea desde el momento en que los hombres iniciaron sus reflexiones sobre los fenómenos políticos, pues es reflejo de una lucha constante e incansable de libertad, frente a las arbitrariedades del poder político (gobierno), a través de un orden jurídico superior.

B. Concepto de la Defensa de la Constitución.

La defensa de la Constitución puede entenderse como “el conjunto de instrumentos procesales destinados a salvaguardar el contenido, los alcances y evolución de la Ley Fundamental. Tales instrumentos son de varios tipos y normalmente son resueltos en instancias jurisdiccionales, entre las que figuran los

⁴⁹ SILVA Ramírez Luciano, *Óp. cit.* p. 4.

Tribunales Constitucionales”, pues son éstos los medios más eficaces para hacer cumplir la norma constitucional. “No obstante, la Constitución también puede ser defendida por órganos políticos, como ocurre con el Consejo Constitucional Francés.”⁵⁰

En el tema, el Dr. Fix-Zamudio señala lo siguiente: “Como una idea provisional y aproximada podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir se desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. Por este motivo nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la Constitución formal y la Constitución material.”⁵¹

Para Arteaga Nava, “Más que hablar de control o defensa de la constitución, lo apropiado es referirse a sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, en forma voluntaria o forzosa, adecuan sus actos a lo mandado por aquélla; son sancionados sus violadores; anulados los actos contrarios a ella o neutralizado sus efectos. Se trata de un complejo y variado sistema de principios e instituciones previstos en la propia constitución, que está encaminado a imponer, en lo interior, el principio de supremacía constitucional”⁵².

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5, primera edición, México, SCJN, 2011, p. 16.

⁵¹ FIX-Zamudio, Héctor, *Óp. cit.* p. 258.

⁵² ARTEAGA Nava, Elisur, *Óp. cit.* p. 948.

Respecto del término “defensa de la Constitución” el Ministro Arturo Zaldívar señala que: “es necesario hacer la distinción en su sentido amplio y en su sentido restringido: el primero se integra por todos los instrumentos jurídicos y procesales que sirven para conservar la normatividad constitucional, y en sentido restringido se identifica como las garantías individuales, la justicia constitucional, la justicia jurisdiccional o como control de la constitucionalidad”.⁵³

“La defensa de la Constitución es el conjunto de actividades dadas a un órgano del Estado para hacer prevalecer el orden jurídico y constitucional, mediante la verificación de actos y leyes secundarias emitidas por lo sujetos de derecho (particulares), por autoridades (administrativas, legislativas y judiciales) o por cualquier órgano político que atente contra las garantías y principios consagrados y reconocidos por la ley suprema”.⁵⁴

La defensa de la constitución se encuentra integrada por todos aquellos elementos e instrumentos jurídicos procesales, necesarios para defender y hacer conservar la norma constitucional, en contra de cualquier transgresión a ésta, así como reducir su desconocimiento y sobre todo lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales dentro de un doble sentido: 1. Desde la Constitución formal, para lograr una adaptación lenta conforme a las realidades y necesidades político-social, y 2. Desde un punto de vista de la Constitución material; para una transformación acorde con sus normas programáticas.⁵⁵ Por ello, reiterando lo afirmado por Fix-Zamudio, una verdadera defensa constitucional

⁵³ ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo, *El Juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución*, en COSSÍO Díaz, José Ramón y PERÉZ Acha, Luis M. (coordinadores), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, p.p. 48-50.

⁵⁴ ALMAGRO Nossete, José, *Justicia Constitucional, comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, España, Dykinson, 1980, p. 4.

⁵⁵ Cfr. FIX-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 10.

es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores (Constitución Formal y Constitución material⁵⁶).

De acuerdo con el Dr. Fix-Zamudio la defensa de la Constitución se presenta en distintos niveles:

- Conservar la supremacía constitucional (anular actos que contravengan la Constitución).
- Prevenir la violación constitucional (evitar que surjan actos que contravengan la Constitución).

⁵⁶ “Según Kelsen la Constitución puede ser contemplada en dos sentidos: en un sentido material y en un sentido formal. En un sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes.” “...también..., contempla a los órganos superiores del Estado y sus competencias.”

“.. en sentido formal... es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La Constitución en sentido formal es el documento legal supremo.” QUIROZ Acosta, Enrique. *Op. Cit.* Pág. 36. Según BIDART Campos la constitución en sentido material y formal la podemos definir de la siguiente forma:

“a. Constitución en sentido material.

En algunos países, la constitución se conforma en un sentido material; así, la integran, según Camilo Velásquez, "el conjunto de reglas de distinta jerarquía y valor que se refieren al funcionamiento de los órganos del Estado" o según Naranjo Mesa, es "el conjunto de reglas fundamentales relativas a la organización y a la actividad del Estado". De esta Constitución hacen parte varias cosas como los reglamentos de las cámaras legislativas, estatutos particulares de las instituciones del Estado, los usos y las costumbres que animan la vida de las instituciones, entre esas costumbres se encuentran integradas determinadas prácticas políticas. Un país que utiliza esta clase de Constituciones Inglaterra.

b. Constitución en sentido formal

Al igual que existe una Constitución en sentido material, también existe uno en sentido formal el cual lo denominan "como un texto escrito que contiene las normas fundamentales del Estado, las relaciones del Estado y la sociedad, el régimen de derechos y deberes de la persona". La mayor parte de los países tienen esta clase de Constitución (formal) y es el caso de Venezuela.” BIDART Campos, Germán J. *Constitución En Sentido Formal Y En Sentido Material (Tomo I), Manual de la Constitución Reformada.* Buenos Aires, Argentina, Editorial Ediar, 1996. Dirección URL: <http://es.scribd.com/doc/45668330/Constitucion-en-sentido-formal-y-material> [Consulta efectuada el 15 de octubre de 2012].

- Reducir el desconocimiento de la Constitución (imponiendo sanciones a las autoridades que violen el estado de Derecho).
- Llevar adelante las reformas que sean necesarias para mantener actualizada la Constitución, con los avances sociales que se den (atendiendo a la realidad social).
- La justicia constitucional.

Conforme a lo anterior, podemos señalar que la defensa de la Constitución es un tema fundamental para el Estado Mexicano, ya que previene, corrige y restablece el orden constitucional violentado; además, de que participa activamente en la transformación y evolución de la Nación conforme a las necesidades de la población y la realidad social-política imperante en el momento.

C. Categorías de la protección y defensa de la Constitución.

El concepto genérico de “*Defensa de la Constitución*” puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran relacionadas: de manera convencional, la primera denominada 1. “*Protección de la Constitución*”; y la segunda, 2. “*Justicia constitucional*”⁵⁷, que comprende las garantías constitucionales contenidas en la Carta Magna.⁵⁸

1. Protección de la Constitución.

Dicha categoría se encuentra integrada por todos los instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e integrados a documentos constitucionales, con

⁵⁷ Este conjunto de instrumentos de garantías de las normas constitucionales ha sido destinado con el nombre de Justicia Constitucional, concepto que acentúa el carácter predominantemente valórico de estos instrumentos y su preciso sentido jurídico. NORIEGA Alcalá, Humberto, Artículo: “*La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur*”.

⁵⁸ Cfr. FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4ª edición, México, Porrúa, 2005, p. 185.

la finalidad de restringir el poder y lograr que los titulares de dichos poderes se sometieran a las reglas establecidas en la Norma Suprema. Lo anterior para que los poderes públicos y toda autoridad puede dirigirse armónica, equilibrada y normalmente.⁵⁹

2. Justicia constitucional.

Su objeto es el análisis de las garantías constitucionales, pero entendidas como medios jurídicos, de naturaleza predominante procesal, que se encuentran dirigidos a la reintegración, restablecimiento, del orden constitucional cuando éste ha sido violentado, es decir, cuando ha sido desconocido por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos de “protección de la constitución”, mismos que no fueron suficientes para lograr la exacta observancia y aplicación de las normas e instrumentos constitucionalmente establecidos.⁶⁰

“Utilizando el mismo símil de carácter médico, este... sector se puede calificar como el destinado a la corrección de los fenómenos de la *patología constitucional*, en virtud de que se utiliza cuando los medios protectores no han podido lograr el buen funcionamiento de los órganos del poder y, por tanto, la eficacia de las disposiciones fundamentales y, por este motivo, las citadas garantías son necesarias para restablecer el orden jurídico supremo.”⁶¹

D. Diversos aspectos de la protección constitucional.

Tal y como se mencionó anteriormente, el primer sector esencial de la defensa constitucional (protección de la constitución), está integrado por instrumentos protectores de índole político, económico, social y de técnica jurídica, canalizados ellos por conducto de normas de carácter constitucional.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 259.

⁶⁰ *Ídem*.

⁶¹ FIX-Zamudio, Héctor, *Óp. cit.* p. 260.

1. La protección política.

El instrumento más representativo de la protección política es el denominado “separación de poderes”, al cual hacía referencia Carl Schmitt. Dicho mecanismo de defensa se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna, el cual establece lo siguiente:

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

Dicho precepto establece la división de los poderes del Estado mexicano en la actualidad, el cual será: (i). Legislativo; (ii). Ejecutivo, y (iii). Judicial.

Lo importante de esta separación de poderes, para ejercer las tres funciones primarias del Estado (legislación, administración-ejecución y jurisdicción), son, como mecanismo de la protección constitucional, evitar la concentración del poder, mediante una recíproca limitación, con la finalidad de que no existan abusos para con la sociedad en general.

Dentro de ésta protección política tenemos los mecanismos de pesos y contrapesos, los cuales son cada vez más complejos dentro de las constituciones contemporáneas y, según lo manifestado por Fix-Zamudio, debe considerarse como “la versión moderna del viejo principio liberal de la división de poderes y que, como hemos visto varios destacados tratadistas prefieren estudiar a través del concepto de los controles constitucionales”⁶², los cuales desde la concepción del autor, “posee una acepción genérica, que abarca tanto este sistema de pesos y contra pesos, es decir, de instrumentos de protección constitucional, como también a las garantías constitucionales en sentido estricto; en este último sentido la idea de control es utilizada con frecuencia por la doctrina, en especial por lo que

⁶² FIX-Zamudio, Héctor. *Óp. cit.* p. 264.

se refiere a la tutela de las normas constitucionales encomendadas al organismo judicial.”⁶³

Como podemos observar, la separación de poderes cumple una función primordial dentro del Estado Mexicano para garantizar que el poder no se acumule en una sola persona, lo cual se refleja como una defensa para la propia norma constitucional y los preceptos que en ella se contienen, predominando ante todo la realidad social del pueblo, los derechos fundamentales, así como su voluntad soberana, para que no se vean violentadas.

2. Regulación de los recursos económicos y financieros.

Un segundo instrumento de protección se encuentra relacionado con los recursos de carácter económico y financiero para evitar que sean utilizados irracionalmente por los órganos detentadores del poder, en especial por el ejecutivo, al cual le compete la política de los recursos del Estado, ello a través de los Secretarios de despacho correspondiente.

“... los instrumentos que pueden tutelar con mayor eficacia las disposiciones económicas fundamentales son los organismos técnicos permanentes que reciben los nombres de *tribunales de cuenta y de contralorías generales*, pues no obstante el nombre de los primeros, sus funciones no son jurisdiccionales sino en mínima parte, ya que su actividad está dirigida al análisis de los recursos económicos y financieros que manejan los organismos públicos.”⁶⁴

Al respecto, podemos señalar que dentro de estos organismos de contraloría, encontramos a la Auditoría Superior de la Federación, “órgano encargado de la fiscalización del gasto público mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ FIX-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, *Óp. cit.* p. 271.

entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares”⁶⁵.

3. La institucionalización de los factores sociales: grupos de interés, grupos de presión y partidos políticos.

Lo importante de éste tema es la institucionalización jurídica de los grupos de interés, de presión y los partidos políticos, dentro de la norma fundamental; desde la Constitución de 1917 se elevó a rango fundamental el reconocimiento de los derechos y de la personalidad jurídica de los sectores débiles del país (trabajadores y campesinos, a través de sindicatos y de las comunidades agrarias), dotándolos de mecanismos jurídicos para que pudieran defender su derechos.

4. La técnica jurídica, supremacía constitucional y el procedimiento rígido de reforma constitucional.

La supremacía constitucional debe entenderse como un principio básico de todos los sistemas jurídicos mediante el cual se dota de validez a la Constitución como una norma de carácter supremo por encima de toda la demás normatividad; por lo tanto dicho principio, el cual como ya se mencionó está contenido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la respetabilidad y el cumplimiento de la norma fundamental, sirviendo como un mecanismo de defensa para que no sea contrariada.

Por su parte, el segundo principio, referido al procedimiento especial y riguroso para reformar las disposiciones fundamentales es una consecuencia del primero, es decir, el procedimiento especial de reformabilidad se debe a que la norma constitucional es de carácter supremo y debe cumplir con cierta rigidez para que puede llegar a modificarse, sino se estaría rompiendo con dicha superioridad que

⁶⁵ Cfr. Dirección URL. http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos [Consulta efectuada el 16 de octubre de 2012]

posee la Constitución en relación con las demás leyes, las cuales pueden ser reformadas u adicionadas con mayor facilidad, pues estas no tiene en su contenido un principio de supremacía.

5. Organismos constitucionales.

Los organismos constitucionales autónomos surgieron para enriquecer las teorías de la división de poderes en las áreas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, pero en la actualidad se debe de contar con otros órganos diferentes a los antes señalados, para garantizar una mejor distribución de las atribuciones estatales.

Dentro de las características de los órganos autónomos tenemos las siguientes:

- i. Configuración constitucional, es decir, en la propia Constitución se prevé su existencia, composición y competencia;
- ii. Son necesarios para configurar el modelo del Estado, pues estos afectan al entorno constitucional;
- iii. Participan políticamente en el Estado, ayudando con la formación de la voluntad estatal o solución de conflictos sin que se vean afectadas o invadidas las competencias jurisdiccionales de los órganos encargados de ésta materia;
- iv. Se ubican dentro de la estructura de los poderes tradicionales del Estado, y
- v. Encuentran una similitud de jerarquía de conformidad con los poderes del Estado, ya que necesitan que sus decisiones sean autónomas y no viciadas por alguna subordinación que tuvieran para con cualquier autoridad, representante de algún poder del Estado; ni mucho menos que sus decisiones impliquen una subordinación con los poderes judiciales como órganos jurisdiccionales.

En México, según la Norma Fundamental, tenemos cuatro organismos constitucionales autónomos:

- i. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), reconocida por el artículo 102, apartado B, de la Norma Fundamental;
- ii. Banco de México (BANXICO), reconocido en el numeral 28, apartado sexto y séptimo de la Constitución Federal;
- iii. Instituto Federal Electoral (IFE), reconocido en el precepto 41, fracción III, de la Carta Magna, y
- iv. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), reconocido en el apartado B, del artículo 26 constitucional

Los anteriores organismos autónomos pertenecen al Estado, en ello se basa su autonomía, pues gozan de un rango similar al de los poderes de la Unión. Su misión es atender necesidades básicas y esenciales para la vida de un Estado y de la sociedad en general.

En nuestro país, la creación de un organismo de ésta índole tiene como objeto la necesidad de satisfacer las demandas sociales, sin que se vulnere la ideología clásica de los tres poderes de la Unión.⁶⁶

E. La Justicia Constitucional (Garantías Constitucionales).

Ya se señaló con anterioridad que el segundo sector de la defensa de la constitución es la “justicia constitucional”, en la cual se examinan las llamadas “garantías constitucionales” las cuales son utilizadas cuando se violenta el orden constitucional. Dichos mecanismos deben ser considerados primigeniamente

⁶⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5. *Óp. Cit.* P.p. 95 y 96.

como instrumentos de índole procesal, que repara el orden constitucional transgredido.

El concepto de garantías constitucionales ha tenido un desarrollo evolutivo a partir de su consagración en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual establecía en su parte conducente: *‘Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ... no tiene Constitución’*, y por su parte, el título I de la Constitución francesa revolucionaria de 1791 consagró los derechos fundamentales de la persona humana con denominación significativa de *‘Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución’*. Al respecto, el constitucionalista León Duguit explicaba que la mayor parte de los autores de las constituciones han tratado de inscribir en su propia norma fundamental ‘las garantías de los derechos’ que consisten en la obligación del legislador para ceñirse a la propia constitución y no violar los principios consagrados en la misma, es decir, los de la ley superior.⁶⁷

“El terreno científico estaba maduro cuando Hans Kelsen escribió su clásico estudio sobre la ‘garantía jurisdiccional de la Constitución’, que publicó en 1928, en la revista francesa de derecho político, en la cual sistematizó de manera más precisa y particularizada las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la Corte Constitucional en la Constitución Federal Austriaca de 1920, cuyo título VI, sobre la organización, competencia y funcionamiento de la Corte Administrativa Federal, y de la Corte Constitucional, recibe la denominación de “Garantías de la Constitución y de la Administración”.⁶⁸

Menciona el Dr. Fix-Zamudio que el término de justicia constitucional es de carácter genérico y comprende el conjunto de mecanismos jurídicos dirigidos a la obtención de la garantía de las disposiciones fundamentales. De manera distinta la denominación de jurisdicción constitucional debe reservarse en su sentido propio

⁶⁷ Cfr. FIX-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Óp. cit. p. 284.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 286-287.

de los instrumentos de garantía o de justicia constitucional que se confiere a organismos judiciales estrictamente considerados y, todavía con mayor rigor, cuando los mismos poseen carácter especializado, es decir, cuando son tribunales constitucionales.

En este sentido, México tiene un Tribunal especializado para resolver los conflictos de índole constitucional el cual es denominado como Suprema Corte de Justicia de la Nación, y funge como Tribunal constitucional. Es de señalarse que aunado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenemos un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual analiza las cuestiones de constitucionalidad, pero sólo las que respectan al índole electoral, ya que el primero no puede conocer de éstas materias, salvo en el caso de leyes electorales de carácter general impugnadas mediante acción de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la justicia constitucional, como un mecanismo de la defensa de la constitución, es un medio de defensa que está previsto para llevarse a cabo de forma jurisdiccional; por lo que serán los tribunales quienes resolverán los conflictos que se susciten ante una posible transgresión de la norma fundamental y de los principios y elementos que la conforman.

- **Tribunales Constitucionales.**⁶⁹

“La principal función de los tribunales Constitucionales radica en cuidar que en leyes y actos de autoridad se apeguen a las disposiciones fundamentales. Con todo, el control ‘difuso’ implica que tal función puede ser desarrollada por cualquier juez, por tanto, la existencia de tribunales constitucionales exige la subsistencia del control ‘concentrado’ o ‘austriaco’. Asimismo debe repasarse la tradicional doctrina de la división de poderes.”

⁶⁹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5. *Óp. Cit.* p.p. 95 y 96.

“Con base en estas características, Louis Favoreu define al tribunal constitucional como una ‘jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de este como de los poderes públicos’.”

“Un tribunal constitucional es todo aquel organismo judicial, perteneciente o no al poder judicial y con independencia de su denominación, especializado en solucionar conflictos surgidos de la interpretación y la aplicación directa de las normas constitucionales. Este enfoque hace abstracción del requisito de no pertenencia a la jurisdicción ordinaria, al significar que una Suprema Corte de Justicia o un Tribunal Supremo, pese a encabezar el Poder Judicial, puede considerarse Tribunales Constitucionales si sus ‘funciones esenciales consisten en salvaguardar, en ultima instancia, el contenido de la constitución y, en su caso declarar la nulidad de leyes con efectos ‘*erga omnes*’. Por ejemplo la Suprema Corte de Justicia de México, si bien no esta al margen del Poder Judicial, es el intérprete supremo de la constitución federal, además de que, al resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, puede declarar la invalidez de una ley o un acto con efectos generales para el futuro. Mas aun este enfoque también alcanza a los tribunales internacionales, que al asegurar la conformidad de las Constituciones nacionales con ciertos tratados y convenios, emiten fallos que pueden modificar legislación interna-constitucional y ordinaria.”

- ¿Qué es un Tribunal Federal Constitucional?

“Se trata de un órgano especializado con alta jerarquía cuya finalidad es controlar los actos especializado con alta jerarquía cuya finalidad es controlar los actos de todos los poderes públicos; es un tribunal supremo y se sitúa por encima del conjunto de las restantes jurisdicciones imponiendo a todos su autoridad. Se trata de un control concentrando, es decir, confiando de manera exclusiva a una única jurisdicción constitucional, a diferencia del control difuso del sistema americano, que resulta asegurado por el conjunto de los tribunales ordinarios.”

Algunas características de esos tribunales constitucionales además de la de un control *a priori*, abstracto de normas, controlan los actos de todos los poderes públicos y sus fallos tendrán efectos generales. De ahí que si queremos un auténtico tribunal constitucional, es menester que se den facultades y atribuciones al Pleno de la Corte semejantes a las de aquéllos, así como efectos generales a las sentencias que pronuncie actuando como tribunal constitucional; máxime que la función de nuestro alto tribunal hoy en día se acerca a la realizada actualmente por las Cortes constitucionales europeas, entre otras, la austriaca, alemana y española, tal como se desprende de lo expresado al respecto por Héctor Fix Zamudio al hacer un análisis de la Corte constitucional primeramente mencionada:

Esta Corte constitucional concentra el conocimiento de todas las violaciones de los derechos fundamentales de la persona humana, a través de dos vías esenciales, la impugnación de inconstitucionalidad de leyes, y el recurso específico contra la afectación de los derechos de la persona humana.

Nuestra Suprema Corte tanto en su función originaria político judicial constitucional como en conocimiento del juicio de amparo, protegiendo garantías individuales, tiene competencia de acuerdo a la Constitución Federal para que actuando en pleno, invalide leyes y tratados internacionales que resulten inconstitucionales; así también para conocer de las controversias constitucionales entre los entes soberanos, poderes federales, locales y órganos de gobierno del Distrito Federal a que alude la fracción I del artículo 105 constitucional, y analizar la contradicción de una norma general con la Constitución Federal mediante las acciones de inconstitucionalidad.

La Corte Austriaca salvaguarda garantías individuales, los llamados derechos del hombre, al igual que nuestra Suprema Corte en su función de garante de la Constitución mediante el juicio de amparo.

Conclusiones

- La defensa de la constitución se plantea desde el momento en que los hombres iniciaron sus reflexiones sobre los fenómenos políticos, pues es reflejo de una lucha constante e incansable de libertad, frente a las arbitrariedades del poder político (gobierno), a través de un orden jurídico superior.
- La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir se desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.
- La defensa de la Constitución es un tema fundamental para el Estado Mexicano, ya que previene, corrige y restablece el orden constitucional violentado; además, de que participa activamente en la transformación y evolución de la Nación conforme a las necesidades de la población y la realidad social-política imperante en el momento.
- La defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran relacionadas: de manera convencional, la primera denominada: 1. “*Protección de la Constitución*”; y la segunda, 2. “*Justicia constitucional*”⁷⁰, que comprende las garantías constitucionales contenidas en la Carta Magna.

⁷⁰ Este conjunto de instrumentos de garantías de las normas constitucionales ha sido destinado con el nombre de Justicia Constitucional, concepto que acentúa el carácter

- La creación de organismos constitucionales autónomos tiene como objeto la necesidad de satisfacer las demandas sociales, sin que se vulnere la ideología clásica de los tres poderes de la Unión.

En consecuencia, la justicia constitucional, como un mecanismo de la defensa de la constitución, es un medio de defensa que está previsto para llevarse a cabo de forma jurisdiccional; por lo que serán los tribunales quienes resolverán los conflictos que se susciten ante una posible transgresión de la norma fundamental y de los principios y elementos que la conforman.

III. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

De lo tratado con anterioridad el término defensa de la Constitución implica una diversidad de instituciones jurídicas y políticas todas con la finalidad de conservar, o en su caso, restablecer el orden constitucional. En este sentido, y al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la norma fundamental de la cual deriva todo el ordenamiento jurídico del Estado mexicano, deben existir medios y mecanismos idóneos ante la posible violación y contravención de su contenido, entre los cuales encontramos los “medios de control constitucional”.

En virtud de que la Constitución -como toda norma jurídica- es susceptible de ser contravenida, es necesario la existencia de instrumentos que aseguren su eficacia, ya que resulta inexcusable la desobediencia de las disposiciones que contiene y que estructuran al Estado ideológica y orgánicamente, para su correcto y más eficaz funcionamiento y, como ya se mencionó para establecer derechos que beneficien a la generalidad de la población, así como obligaciones para la mejor convivencia en sociedad.

predominantemente valórico de estos instrumentos y su preciso sentido jurídico. NORIEGA Alcalá, Humberto, Artículo: “*La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur*”.

El término “constitucionalidad” es de origen alemán cuyo significado es el de conformidad o correspondencia con la Constitución, por lo que un simple concepto de constitucionalidad sería todo aquello que está de acuerdo con la Constitución.

Karl Loewenstein, al referirse a los sistemas de control de la constitucionalidad, dice: “Siendo la naturaleza humana como es, no cabe esperar que el detentador o los detentadores del poder sean capaces, por autolimitación voluntaria, de liberar a los destinatarios del poder y a sí mismos del trágico abuso del poder. Instituciones para controlar el poder no nacen ni operan por sí solas, sino que debieran ser creadas ordenadamente e incorporadas conscientemente en el proceso del poder”⁷¹.

En tal sentido Covián Andrade dice: “...la constitucionalidad es la conformidad entre algo y lo que establece la Constitución de tal manera que ese algo pueda ser considerado como constitucional o constitucionalmente válido”⁷².

El control de la constitucionalidad son “...todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales”⁷³, por lo tanto, podemos entender al control de constitucionalidad como una función jurídica adscrita al orden constitucional y que derivada de ésta.

En consecuencia por control de la constitucionalidad entendemos que es el conjunto de procesos y procedimientos, por virtud de los cuales se estudia un acto de autoridad para que, previo el trámite procedimental respectivo, haga una

⁷¹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, tercera reimpresión, España, Ariel-Ciencia Política, 1983, p. 149.

⁷² COVIAN Andrade, Miguel, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Control de la Constitucionalidad (10 años de fallas e imprecisiones)*, 1ª edición, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2005, p. 9.

⁷³ BALTAZAR Robles, Germán E., *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, 1ª edición, México, Ángel Editor, 2002, p. 30.

declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo. En el caso de que el acto atacado sea contrario a la constitución y el mismo quede anulado o invalidado, restableciendo el orden constitucional respectivo (supremacía constitucional) y, en su caso, reponerlo por un acto constitucionalmente válido; dicho estudio deberá llevarse a cabo por un órgano especializado, encargado de restablecer el orden constitucional, ante alguna posible violación. Al respecto, en nuestro orden jurídico mexicano, encontramos al Tribunal Constitucional –Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a partir de diversas reformas a la Norma Fundamental recibió las funciones específicas para llegar a serlo-.

Respecto a la cuestión en donde deben estar previstos los mecanismos para hacer valer y respetar la supremacía constitucional y quiénes son los depositarios de dicha función, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 1/2001, sostuvo lo siguiente:

“En principio, se presupone que los Poderes Constituidos, órganos, autoridades y funcionarios, respetan los mandatos de la Ley Suprema y sujetan su actuación a tales mandatos. No obstante ello, **la propia Constitución establece la manera de reparar cualquier transgresión a sus prevenciones, otorgando al Poder Judicial de la Federación la tarea del control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad a través de los procedimientos jurisdiccionales expresamente previstos para ello, a saber, el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad (...)** Así, la defensa, preservación y control de la **Constitución Federal esta encomendada por la propia Constitución de manera expresa al Poder Judicial Federal, a través de los procedimientos jurisdiccionales** ahí previstos, antes referidos, los que deben iniciarse siempre a instancia de los sujetos, entes y órganos expresamente legitimados para ello.⁷⁴

⁷⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX Marzo 2004, Tesis P./J.12/2004, p.1164, Rubro: “*Control Constitucional. El artículo 117, Fracción V, de la Constitución Federal, no faculta al Congreso de la Unión para instituir un medio de esa naturaleza a través de una ley ordinaria, como la Ley Federal de Competencia Económica*”.

Actualmente en nuestro país, casi la totalidad de normas y actos, tanto federales como locales, están sometidos al control de constitucionalidad y pueden ser anulados por la determinación de alguno de los órganos del Poder Judicial Federal, es decir, tratándose en materia de derechos humanos, las autoridades jurisdiccionales –tribunales- pueden realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad para inaplicar, en el caso concreto, las norma o actos que contrarían la Constitución y los Tratados Internacionales que contengan Derechos Humanos, sin que emitan una determinación de invalidez, pues dicha cuestión es exclusiva del Poder Judicial Federal⁷⁵, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de su Tribunal Electoral, cuando se cumplan con determinados requisitos.

A. Sistemas de control de constitucionalidad.

Dentro de los sistemas de control constitucional encontramos a tres tipos: (i). Sistema difuso o americano; (ii). Sistema concentrado austriaco o europeo-kelseniano, y (iii). Sistema Mixto.

1. Sistema de control de constitucionalidad de tipo difuso o americano.⁷⁶

Dicho sistema es conocido como americano, ya que se comenzó a utilizar en los Estados Unidos de América, su origen de manera formal se estableció a partir de la sentencia emitida por el Juez Marshall, en el caso *Marbury vs. Madison*; en la referida resolución se redactó la obligatoriedad del juzgador para preferir la Constitución en comparación con cualquier otra ley, ya que aquélla –constitución-, al ser de orden supremo controla el actuar de los legisladores que emiten las leyes, mismas que deben ceñirse al contenido de la norma primigenia. En este

⁷⁵ Véase cuadro Modelo General de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad de la página 56 del presente trabajo.

⁷⁶ *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5. *Óp. Cit.* p.p. 25-27.

sentido y coincidiendo ampliamente con lo argumentado en la sentencia, permitir la eficacia y existencia de una ley que fuere contraria al orden jurídico constitucional, al cual debió apegarse, implica desdeñar el principio de supremacía con que goza la Carta Magna.

Por lo tanto, al emitir una sentencia se debía involucrar un estudio de constitucionalidad, el cual lo puede realizar cualquier juzgador, aún cuando no forme parte del tribunal especializado para ello, es decir, de un tribunal exclusivo de orden constitucional.

El control de constitucionalidad por vía de excepción se desarrolla a manera de defensa en un juicio o procedimiento previamente planteado, en el cual alguna de las partes reclama la inconstitucionalidad de una norma y del acto en que se funda, por lo que resulta un agravio. Un ejemplo de esta modalidad lo tenemos en el sistema judicial estadounidense, ya que dentro de una cuestión principal, a manera de excepción se pueden plantear aspectos de inconstitucionalidad; de hecho cualquier juez del fuero común (juez local) podrá conocer de aspectos de inconstitucionalidad que le hagan valer las partes, es decir, existe un control difuso de constitucionalidad.

El control difuso implica que son diversos órganos a quienes se les encomienda vigilar el cumplimiento y la observancia del orden constitucional y, en este sentido, se refiere a que la competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley o un acto de autoridad corresponde a todos los jueces, sin excepción.

2. Sistema de control de constitucionalidad de tipo concentrado.⁷⁷

También denominado austriaco-kelseniano, ya que mediante la emisión de la Constitución de Austria de 1920, proyectada por Kelsen, fue donde se previó instaurar un Tribunal Constitucional, dedicado a resolver concentradamente las

⁷⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5. *Óp. Cit.* p.p. 29-31.

cuestiones de constitucionalidad, de forma primordial, y las sentencias que emitieran tendría un efecto general, es decir, efectos *erga omnes*.

Dicho control de constitucionalidad desconoce al juzgador ordinario facultades para intervenir en materia de defensa constitucional. En este control a diferencia del anterior –difuso-, sí existe un tribunal contencioso constitucional.

El sistema de control de constitucionalidad concentrado se distingue por el hecho de que un solo órgano es el competente para examinar una ley o un acto, y determinar su conformidad con lo estipulado en la ley fundamental, al cual puede otorgarse la denominación de "tribunal constitucional", "corte constitucional" u otra similar. Es únicamente este órgano quien tiene facultades para analizar y determinar que una ley o un acto contraviene lo dispuesto en la Constitución y, en su caso, privarlo de todo efecto jurídico.

3. Sistema de control constitucional Mixto.⁷⁸

Dicho sistema es una mezcla entre los dos anteriores, es decir, retoma las características de un sistema de control concentrado y uno difuso. Al mismo tiempo que existe un órgano que realiza funciones de control de tipo abstracto concentrado de constitucionalidad, existe la posibilidad para que el resto de los tribunales pueda realizar un examen incidental y difuso, mediante el cual puedan inaplicar una ley que sea contraria a la norma constitucional, es decir, que sea inconstitucional.

Para entender la naturaleza del sistema mixto de control de constitucionalidad resulta conveniente realizar un cuadro comparativo de los dos sistemas anteriores –concentrado y difuso-:

⁷⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5. *Óp. Cit.* p.p. 33 y 34.

SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	
SISTEMA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TIPO CONCENTRADO	SISTEMA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TIPO DIFUSO
El control de constitucionalidad se concentra en un órgano judicial determinado, pues la cuestión de inconstitucionalidad la pronuncia un solo tribunal, el cual está especializado en el tema.	El control de constitucionalidad corresponde a todos los órganos judiciales de un Estado, los cuales lo ejercitan incidentalmente con ocasión de la decisión de las causas de su competencia
Se presenta la pregunta sobre la constitucionalidad por vía de acción, sin excluir algunos casos de vía de excepción.	Se plantea por vía incidental o de excepción
Los alcances del pronunciamiento tiene efectos <i>erga omnes</i>	Los alcances de la resolución tienen efectos constreñidos al caso concreto
Un determinado tribunal, creado para ello, emite la resolución constitucional, la cual es obligatoria para todos los casos.	Una Corte Suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de la constitucionalidad, emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.

B. Sistema de control de constitucionalidad en México.

En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, incorporó un modelo europeo de control constitucional, y se trató de conducir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para empezar a fungir como un tribunal constitucional, para analizar cuestiones jurisdiccionales de esta índole, lo cual no obtuvo una verdadera eficacia.

No fue hasta la reforma constitucional del 15 de enero de 1988, cuando se modificó el sistema anterior por medio del la cual la Suprema Corte funcionaba

como un tribunal del casación⁷⁹ y se le encomendó la tarea de conocer y resolver en última instancia juicios de amparo y otros asuntos de índole constitucional y se trasladó a los Tribunal Colegiados de Circuito los juicios de amparo que tenían que ver con cuestiones de legalidad⁸⁰.

En la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 se redujo el número de miembros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 21 a 11 ministros para adecuarlo a un verdadero tribunal de competencia constitucional, tal y como eran los tribunales contemporáneos en ésta materia. Además, se dio mayor amplitud al juicio de controversia constitucional y se implementó la acción abstracta de inconstitucionalidad como un nuevo mecanismo de defensa de la Constitución.

Mediante la reforma constitucional del artículo 1º, publicada el 10 de junio de 2011⁸¹, se modificó de manera considerable el sistema de control de

⁷⁹ Los tribunales de casación son los órganos encargados de conocer si las sentencias ó resoluciones definitivas que den por terminado un juicio hayan sido dictadas conforme a lo dispuesto por los principios establecidos en la normatividad aplicable, o en su caso, el procedimiento se hubiere tramitado conforme a derecho.

⁸⁰ Cfr. AZUELA Güitrón, Mariano, Artículo: *La Suprema Corte de Justicia de México, genuino tribunal constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2002/pr/pr4.pdf> [Consulta: 16 de octubre de 2012]

⁸¹ El 10 de junio de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a once artículos de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma se intituló “Reforma Constitucional de Derechos Humanos”. Al respecto, el numeral 1º de la Norma Fundamental que fue reformado quedó como sigue:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los

constitucionalidad, pues si bien se podía hablar de que en nuestro país contábamos con un supuesto sistema mixto de control, a partir de ésta modificación al orden jurídico constitucional, aunado a la resolución de los expedientes “Varios 489/2010” y “Varios 912/2010”, analizados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual se estudió la sentencia que emitiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la desaparición forzada de “Rosendo Radilla Pacheco”⁸²; en éste asunto se determinó, como un criterio de la SCJN, un verdadero control mixto de constitucionalidad y no sólo eso, sino también de convencionalidad cuando trate de la materia de derechos humanos. Por lo tanto, cualquier juzgador, ya sea del fuero ordinario o federal, puede válidamente realizar una inaplicación de las leyes que sean contrarias a la Constitución Federal, sin declarar su inconstitucionalidad, pues dicho actuar le corresponde en exclusiva, por mandato constitucional y mediante ciertos requisitos, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre el tema señalado, sin que sea tema del presente estudio, resulta interesante pronunciarnos conforme a lo resuelto por el Máximo Tribunal de nuestro país en el estudio que realizó de la sentencia que emitiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “Radilla Pacheco”.

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁸² Sentencia pronunciada el 23 de Noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **Caso Radilla Pacheco vs. México.**

Al conocer y resolver este caso, el Tribunal Pleno determinó que, el control de convencionalidad lo deben ejercer todos los órganos que tengan funciones materialmente jurisdiccionales, cualquier tribunal de toda índole, ya que se tiene la obligación constitucional de interpretar siempre los tratados de manera más benéfica para la persona, es decir, observar la cláusula de interpretación conforme y principio *pro persona* o principio *pro homine* (párrafo segundo, del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 11 de junio de 2011).

Respecto a la Interpretación conforme, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, menciona, en la resolución del expediente varios 914/2010, que:

a) Interpretación conforme en sentido amplio:

Significa que todos los jueces deben interpretar el orden jurídico a la luz de la Constitución y ahora también con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

b) Interpretación conforme en sentido estricto:

Cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, todos los jueces deben preferir aquella que sea relativa a la presunción de constitucionalidad de las leyes, es decir, la que hace a una ley acorde a la Constitución, salvo que incida en el núcleo esencial de un derecho humano o fundamental.

c) *Cuando lo anterior no es posible, procede inaplicar la ley. Por lo que no se rompe ninguna lógica ni posición institucional, sino simplemente lo que se hace es fortalecer el papel de los*

*jueces, dando la primacía que el artículo 1º establece a la Constitución y a los tratados internacionales*⁸³.

Ahora bien, de acuerdo con Mónica Pinto, el principio *pro persona* es un "...criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación mas extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos..."⁸⁴

También se enfatizó, que el control de convencionalidad está acorde con el espíritu y la letra del artículo 1º constitucional y, en consecuencia, dicho control se debe realizar por todos los jueces del Estado Mexicano de acuerdo a la propia Constitución, no declarando de manera general la inconstitucionalidad de leyes, sino desaplicando el caso concreto aquella norma que es contraria a nuestra Ley Fundamental o a los tratados internacionales que reconozcan y protejan derechos humanos.

Asimismo, es importante señalar que durante esta discusión se resolvió dejar sin efectos las tesis jurisprudenciales P./J.73/99 y P./J.74/99 de rubros: "*CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*" y "*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN*"⁸⁵, la cual establecía un control de

⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Crónicas del Pleno y de las Salas, Caso Radilla Pacheco Sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011*, consultado en dirección de URL: <http://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-140711-MBLR-912.pdf>, p.6.

⁸⁴ PINTO, Mónica, "*El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*", en Martín Abregu y Christian Courtis (compiladores), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, CELS, Editores del Puerto, 1997, p. 163.

⁸⁵ Resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de la modificación de jurisprudencia 22/2011; dicha conclusión en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma a

constitucionalidad concentrado ejercido en exclusiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se establecieron los siguientes criterios:

“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.⁸⁶

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad

diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011. Ver Tesis número LXIX/2011, LXVI/2011, LXX/2011, LXVII, LXVIII (9ª) del Pleno SCJN.

⁸⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, Tesis P.LXX/2011(9ª.) Diciembre de 2011, p. 557.

existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.⁸⁷”

Ahora bien, para que sea de mayor claridad resulta conveniente citar un cuadro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió para analizar los modelos generales de control de constitucionalidad y de convencionalidad, el cual es el siguiente:

⁸⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, Diciembre de 2011, Tesis P. P. LXVII/2011(9a.), p.535.

MODELO GENERAL DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD ⁸⁸

Tipo de Control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
<u>Concentrado:</u>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o <i>interpartes</i> No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	41, fracción VI, 99, párrafo 6° 99, párrafo 6°	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa e incidental*
<u>Difuso:</u>	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1°, 133, 104 y derechos humanos en tratados 1°, 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*
<u>Interpretación más favorable:</u>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1° y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

⁸⁸ Dirección URL: <http://www.scjn.gob.mx/> [Consulta efectuada el 01 de junio de 2012]

*Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

Como podemos observar, el cuadro anterior representa los medios de control de constitucionalidad, existentes con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos y la interpretación que nuestro Máximo Tribunal le dio, aunado al análisis de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto del caso de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco.

En forma de conclusión, en el actual régimen jurídico constitucional que impera encontramos a un sistema de control de constitucionalidad difuso, para que en materia de derechos humanos cualquier tribunal e incluso autoridad mexicana realice su actuar de conformidad con los preceptos de la norma fundamental, y en el caso de una contravención a ésta podrán inaplicar las normas inferiores; es de resaltar que también existe la posibilidad de realizar un control de convencionalidad por lo que respecta a los mencionados derechos humanos siempre en beneficio de la personas. Conforme a lo anterior, podemos mencionar que atendiendo a la necesidad humana de proteger los derechos humanos del hombre, es por ello que se estableció este mecanismo de control de constitucionalidad difuso.

Conclusiones

- Por control de la constitucionalidad entendemos que es el conjunto de procesos y procedimientos, por virtud de los cuales se estudia un acto de autoridad para que, previo el trámite procedimental respectivo, haga una declaratoria sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este acto. En el caso de que el acto atacado sea contrario a la constitución el mismo quede anulado o invalidado, restableciendo el orden constitucional respectivo (supremacía constitucional) y, en su caso, reponerlo por un acto constitucionalmente válido; dicho estudio deberá llevarse a cabo por un órgano especializado, encargado de restablecer el orden constitucional, ante alguna posible violación. Al respecto, en nuestro orden jurídico mexicano, encontramos al Tribunal Constitucional –Suprema Corte de

Justicia de la Nación, quien a partir de diversas reformas a la Norma Fundamental recibió las funciones específicas para llegar a serlo-.

Actualmente en nuestro país, casi la totalidad de normas y actos, tanto federales como locales, están sometidos al control de constitucionalidad y pueden ser anulados por la determinación de alguno de los órganos del Poder Judicial Federal, es decir, tratándose en materia de derechos humanos, las autoridades jurisdiccionales –tribunales- pueden realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad para inaplicar, en el caso concreto, las norma o actos que contrarían la Constitución y los Tratados Internacionales que contengan Derechos Humanos, sin que emitan una determinación de invalidez, pues dicha cuestión es exclusiva del Poder Judicial Federal⁸⁹, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de su Tribunal Electoral, cuando se cumplan con determinados requisitos.

- El control difuso implica que son diversos órganos a quienes se les encomienda vigilar el cumplimiento y la observancia del orden constitucional y, en este sentido, se refiere a que la competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley o un acto de autoridad corresponde a todos los jueces, sin excepción.
- El sistema de control de constitucionalidad concentrado se distingue por el hecho de que un solo órgano es el competente para examinar una ley o un acto, y determinar su conformidad con lo estipulado en la ley fundamental, al cual puede otorgarse la denominación de "tribunal constitucional", "corte constitucional" u otra similar. Es únicamente este órgano quien tiene facultades para analizar y determinar que una ley o un acto contraviene lo dispuesto en la Constitución y, en su caso, privarlo de todo efecto jurídico.

⁸⁹ Véase cuadro Modelo General de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad de la página 59 del presente trabajo.

- El sistema de constitucionalidad de índole mixto consiste en que al mismo tiempo que existe un órgano que realiza funciones de control de tipo abstracto concentrado de constitucionalidad, existe la posibilidad para que el resto de los tribunales pueda realizar un examen incidental y difuso, mediante el cual puedan inaplicar una ley que sea contraria a la norma constitucional, es decir, que sea inconstitucional.
- El actual régimen jurídico constitucional que impera encontramos a un sistema de control de constitucionalidad difuso, para que en materia de derechos humanos cualquier tribunal e incluso autoridad mexicana realice su actuar de conformidad con los preceptos de la norma fundamental, y en el caso de una contravención a ésta podrán in-aplicar las normas inferiores; es de resaltar que también existe la posibilidad de realizar un control de convencionalidad por lo que respecta a los mencionados derechos humanos siempre en beneficio de la personas.

IV. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

La constitución es éste un mecanismo de defensa por excelencia dentro del orden jurídico mexicano, ya que protege de una manera amplia al gobernado, ante las violaciones a los derechos fundamentales de la persona, así como la adecuación que deben tener las normas o actos de autoridad con el texto constitucional, pues es ésta la que le da origen y sustento al actual estado jurídico-político en el que se encuentra inmersa la sociedad.

Además, cabe resaltar que los medios de defensa constitucionales fueron creados para garantizar la igualdad de las clases sociales, estableciendo un freno o limitante a los detentadores del poder.

“Los medios de control de constitucionalidad regulados son mecanismos que vigilan el cumplimiento de los preceptos constitucionales y en su caso, restablecen el orden constitucional que en un momento pudo ser violado. Asimismo, sus resoluciones en algunos casos tienen efectos políticos. No obstante, a diferencia

de otros medios de control, éstos se encuentran regulados y establecidos dentro del marco jurídico de la Constitución”⁹⁰. Es decir, la propia Norma Suprema es quien los prevé como un mecanismo de defensa ante las violaciones suscitadas por contravenir su contenido.

El objeto más importante de los distintos tipos de control constitucional, es el lograr de una forma real la eficiencia de las diversas instituciones que se encuentran contempladas por la Constitución Federal. Lo anterior; porque de esa manera se mantiene un equilibrio en el ejercicio del poder por parte de los diversos órganos facultados para su ejercicio.

El Dr. Luciano Silva Ramírez señala respecto del tema de los medios de control de constitucionalidad lo siguiente: “...aquí en México, de acuerdo a la doctrina, práctica judicial y la jurisprudencia, el único facultado para abordar aspectos de constitucionalidad lo es exclusivamente el Poder Judicial de la Federación, en su modalidad por vía de acción, ninguna autoridad, ni jueces del orden común, pueden abordar aspectos de inconstitucionalidad, como acontece en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde los jueces de cualquier fuero y rango, a manera de excepción centro de una cuestión principal pueden conocer de aspectos de constitucionalidad, lo que la doctrina denomina control difuso.”⁹¹, sobre dicho tema es de señalarse, tal y como ya se expuso, que la postura se ha modificado, ello en razón de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo cuando analizó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla Pacheco, pues las tesis⁹² que establecían un control concentrado de constitucionalidad quedaron sin efectos con posterioridad a la

⁹⁰ PÉREZ Fernández, Ceja Ydalia, *Óp. cit.* p. 14.

⁹¹ SILVA Ramírez Luciano, *Óp. cit.* p. 12.

⁹² P./J.73/99 y P./J.74/99 de rubros: **“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”** y **“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”**.

resolución del caso referido, dando origen a un nuevo paradigma en el acontecer del sistema jurídico y judicial mexicano.

Al ser la Constitución Federal la base y sustento de nuestro orden jurídico; pues es ésta la que consagra y reconoce los derechos fundamentales del gobernado, así como la competencia de los órganos del poder, mismos que dan vida y coherencia al Estado Mexicano, ante la posible contravención que exista de las propias disposiciones, toda vez que es ella la Norma suprema de la Federación, por tal motivo, se prevén mecanismos procesales de defensa destinados a sancionar y reparar la inoperancia de su contenido.

A partir, de las reformas constitucionales de 1994, se ha incrementado el número de instrumentos de control constitucional en México.

Dentro de los medios de control de constitucionalidad encontramos al “juicio de amparo, al juicio político, la facultad de investigación de la Corte, la controversia constitucional”, así como “...la acción de inconstitucionalidad, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos-políticos electorales del ciudadano”, y “...el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos”.⁹³ Al respecto es preciso señalar que con motivo de la entrada en vigor de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, la facultad de investigación, con la que contaba el Máximo Tribunal del país, pasó a ser atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El control constitucional jurisdiccional por vía de acción se realiza a través de la impugnación del acto supuestamente violatorio de la Constitución, ante un órgano jurisdiccional el cual será competente de decretar la nulidad del acto violatorio; dicho órgano, en ejercicio de la función jurisdiccional, resuelve la controversia planteada por el quejoso o agraviado contra la autoridad emisora del acto tildado de inconstitucional, la cual versa justamente sobre la conformidad de dicho acto

⁹³Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, Colección Figuras Procesales Constitucionales número 3, primera edición, México, SCJN, 2007, p. 37.

con lo dispuesto en la ley fundamental, siendo este proceso completamente distinto al procedimiento del cual se haya derivado.

Conclusiones

Los medios de control de constitucionalidad que tenemos regulados en nuestro orden jurídico mexicano, son mecanismos que vigilan el cumplimiento de los preceptos constitucionales y en su caso, restablecen el orden constitucional que en un momento pudo ser violado.

V. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE TIPO JURISDICCIONAL EN MÉXICO.

Según lo manifestado por los Doctores Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, las “garantías constitucionales” -derechos públicos subjetivos consagrados en la Norma Fundamental, su existencia está sujeta a la relación de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados, ya que se establecen prerrogativas de los gobernados frente a sus autoridades-, se complementan con los instrumentos previstos en las entidades federativas para la protección de sus respectivas Constituciones.

Las principales garantías constitucionales, como un medio de defensa de la norma constitucional, dentro del sistema jurídico mexicano son las siguientes: 1) controversia constitucional; 2) acción abstracta de inconstitucionalidad; 3) juicio de amparo; 4) juicio de revisión constitucional electoral; 5) juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano; y 6) procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos, este último no será abordado en el presente estudio ya que la naturaleza de sus resoluciones no son de índole vinculante, ni es un medio de defensa jurisdiccional.

Dentro de los medios de control constitucional de tipo jurisdiccional tenemos los siguientes:

A. Controversia Constitucional.

Este instrumento procesal tiene por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal.⁹⁴

El conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995. Dichas controversias se tramitan por conducto de un procedimiento específico, regulado por el contenido de los artículos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de la controversia constitucional se busca resolver dos situaciones diversas. Por un lado los conflictos de competencia que se actualizan cuando dos órganos constituidos se consideran competentes o incompetentes para proveer un determinado asunto y, por otro, la resolución de conflictos constitucionales sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte de quien impugna la validez.

La naturaleza, objetivos y características de la controversia constitucional, según Arteaga Nava, señala que “Se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, que cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas.”⁹⁵

Además, el referido autor menciona que la controversia constitucional “...persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumarios, constreñir la actuación de los poderes u órganos establecidos en la constitución política del

⁹⁴ FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Óp. cit.* pp. 882.

⁹⁵ ARTEAGA Nava, Elisur, *Óp. cit.* p. 1009.

país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución.”⁹⁶

Para el Ministro José Ramón Cossío Díaz, la función general de la controversia constitucional “es permitir a la Suprema Corte la asignación de competencias (*lato sensu*) entre órdenes u órganos jurídicos...”⁹⁷.

Además, cabe destacar que en el juicio de controversia constitucional existe un control de constitucionalidad de las normas y actos de autoridad, materia esencial que analiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es el órgano competente para conocer de éste tipo de asuntos; aún así, dicho órgano realiza en sus estudios frecuentes y habituales controles de legalidad, cuestión que ha sido criticada por diversos autores.

Lo anterior lo podemos corroborar con el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J. 71/2000, del Pleno de la SCJN, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, de agosto de 2004, pág. 965, la cual es la siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. *Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una*

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ COSSÍO Díaz, José Ramón, *La Controversia Constitucional*, primera edición, México, Porrúa, 2008, p. 127.

contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.”

Como es de manifestarse en el criterio transcrito, la controversia constitucional tiene ciertas características que la diferencian de las acciones de inconstitucionalidad entre las cuales encontramos las siguientes:

- a) Instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;

- b) Puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;
- c) El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio;
- d) Se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);
- e) No pueden impugnarse normas en materia electoral;
- f) Pueden impugnarse normas generales y actos; y,
- g) los efectos de la sentencia dictada tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte.

B. Acción de Inconstitucionalidad.

La controversia constitucional se configura como un juicio, en tanto que la acción de inconstitucionalidad se estima un procedimiento, siendo primordialmente tal distinción, lo que explica una sustanciación diferente para cada uno⁹⁸.

Este medio de control de la constitucionalidad fue introducido por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, aunque se han identificado antecedentes que se remontan al Acta de Reformas de 1847. Tiene su origen en el modelo europeo-kelseniano procedimientos especiales para “declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes”,

⁹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, Colección Figuras Procesales Constitucionales número 3, primera edición, México, SCJN, 2007, pp. 11 y 12.

de ahí que las acciones abstractas de inconstitucionalidad se desvinculen de controversias concretas. En varios países europeos, su instauración obedeció a la necesidad de que las minorías parlamentarias pudieran impugnar las disposiciones aprobadas por la mayoría.

“En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1994 se propuso abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, las Legislaturas locales, la Asamblea Legislativa o, en su caso, el Procurador General de la República, plantearán ante la Suprema Corte de Justicia, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones anularán, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional”⁹⁹.

En 1996 se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la contradicción entre una norma general en materia electoral y la Constitución.

Dado que las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad pueden producir efectos generales, era necesario que fueran ellas las que se interpusieran para impugnar las normas en cuestión. También debe recordarse que la acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por particulares, pues de lo contrario implicaría generar exenciones o prerrogativas sólo para unos, mientras que el resto de la población continuaría sometida a la letra de la ley.¹⁰⁰

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control de constitucionalidad, que tiene por finalidad un examen abstracto de la norma general, presumiblemente inconstitucional con el objeto esencial de garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental¹⁰¹. El carácter

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 44-45.

¹⁰⁰ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, *Óp. cit.* p. 46.

¹⁰¹ Véase en FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Óp. cit.* pp. 901-902.

abstracto no le hace depender para su procedencia de la existencia de un agravio o interés jurídico específico, para interponerla ante el órgano de control, por tanto, es en la misma normativa constitucional que se establece quiénes podrá interponerla.

Se encuentra regulada en la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Federal, y en los artículos 59 a 73 de la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional.

Se encuentran legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, según lo establecido en la Norma Fundamental, (i) el 33% de los integrantes de los órganos legislativos (federal o locales); (ii) el Procurador General de la República; (iii) los partidos políticos, y (iv) las Comisiones de derechos humanos, ya sea la nacional o de alguna de las ubicadas en las entidades federativas.

La Suprema Corte de Justicia conoce en exclusiva de dicho asunto, y su función es analizar la constitucionalidad de la norma para determinar su validez. “Para declarar la invalidez de una ley con efectos generales se exige, al igual que en la controversia constitucional, una votación calificada de ocho ministros. En caso de existir mayoría simple, deberá declararse la desestimación de la acción y archivarse al asunto”¹⁰².

Por último, es conveniente recalcar que la “...acción de inconstitucionalidad procede para impugnar la NO conformidad de las leyes electorales con la Constitución”¹⁰³ -artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-. En este sentido, es de suma importancia señalar que es la única forma en que un Tribunal diverso a los electorales conocen de la materia electoral, ya que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conozca

¹⁰² FIX- Zamudio, Héctor y FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de Amparo*, Óp. cit. p. 38.

¹⁰³ NIETO Castillo, Santiago y ESPÍNDOLA Morales, Luis, *El Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, número 56, primera edición, México, Porrúa, 2012, pp. 25-26.

del tema para realizar el análisis de constitucionalidad de una norma general de ésta índole.

Es de mencionar que de un análisis del criterio de Pleno de la SCJN de rubro “*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL*”, el cual fue citado con anterioridad, podemos señalar las diferencias entre la acción e inconstitucionalidad u las controversias constitucionales, que ha saber son:

- a) Se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental;
- b) puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos, el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, y por los organismos protectores de derechos humanos;
- c) Se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma;
- d) Se ventila un procedimiento;
- e) Pueden combatirse cualquier tipo de normas;
- f) Sólo procede por lo que respecta a normas generales; y,
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros.

C. Juicio de Amparo.

El juicio de amparo es la garantía constitucional por excelencia del derecho procesal constitucional mexicano; ello fue así hasta la reforma constitucional de

diciembre de 1994, ya que dicho instrumento representó el único medio de control constitucional con efectividad, para proteger los derechos de las personas.

El juicio de amparo original se configuró como un instrumento procesal sometido al conocimiento de los tribunales federales y, en última instancia, de la Suprema Corte de Justicia, contra leyes o actos de cualquier autoridad que violasen los derechos individuales de carácter fundamental “calificados entonces como ‘garantías individuales’, o bien contra leyes o actos de autoridad federal que invadiesen la autonomía de los estados o viceversa, pero siempre que hubiese la afectación a un derecho individual”.¹⁰⁴

El juicio en estudio, también denominado de garantías, “...es un medio de control de la constitucionalidad a través del cual los gobernados pueden impugnar los actos de autoridad estatal de carácter definitivo que estimen violatorios de sus garantías individuales o que, en su perjuicio, vulneren el régimen de competencias entre la Federación y los Estados o el Distrito Federal, con el objeto de que se les restituya en el goce de sus garantías conculcadas.”¹⁰⁵

Desde el punto de vista gramatical, “*amparo*” se define como la acción o efecto de amparar o ampararse, mientras que amparar significa, “favorecer, proteger”, “o valerse del apoyo o protección de algo o alguien”¹⁰⁶.

De lo anterior podemos mencionar que la palabra “amparo” nos da la noción de protección, auxilio, ayuda, o así como de valerse de algo, o de algún medio para llegar a satisfacer esa protección.

¹⁰⁴ FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Óp. cit.* p. 853.

¹⁰⁵ Poder Judicial de la Federación, *Manual del Justiciable en Materia de Amparo*, segunda reimpresión, México, SCJN, 2010, p. 19.

¹⁰⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 141.

Por lo tanto se dice que existe una adecuación entre el significado gramatical del término empleado para denominarlo y el contenido de la institución. Ya que el amparo es un medio de protección con el que cuenta el gobernado para proteger sus garantías constitucionales¹⁰⁷.

En este sentido, el juicio de amparo es un medio de control constitucional, o mecanismo de defensa, que permite adecuar las conductas de las autoridades conforme al contenido de la Constitución Federal, para hacer cumplir la misma; ello, para evitar, en la medida de lo posible, los abusos que los detentadores del poder –según palabras de Lasalle- pudieran ocasionar a los miembros de la sociedad, a los cuales van dirigidas las normas y actos de la autoridad.

Fundamento constitucional y legal del juicio de amparo.

Los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son el fundamento constitucional del juicio constitucional de garantías. El primero de ellos establece la procedencia constitucional del juicio; por lo que respecta al segundo establece las bases fundamentales del juicio de amparo a las cuales debe sujetarse el legislador ordinario al regular la figura constitucional.

Por lo que respecta al fundamento legal, el juicio de amparo encuentra su cabida en la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, el cual es un ordenamiento reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal; además, se aplica de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin mayor abundamiento podemos señalar que existen dos tipos de amparo, (i). El amparo indirecto, y (ii). El amparo directo.

¹⁰⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. México, Porrúa, 1982. Pág. 314-315.

(i) Amparo indirecto.

En éste juicio se hacen valer violaciones directas a la Constitución contra cualquier acto de autoridad, es un proceso (juicio). Es un amparo bi-instancial pues se tramita en primer instancia ante el Juez de Distrito y procede su revisión ante el Tribunal Colegiado.

(ii) Amparo directo.

Es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, y procede contra sentencias definitiva, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados (Principio de Definitividad), ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento, afecte la defensa del quejoso y trascienda al resultado del fallo, o bien por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

En este tipo de amparos el quejoso tiene que agotar todos los recursos ordinarios antes del amparo.

D. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Este instrumento fue introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996 debe considerarse como un mecanismo paralelo del juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos. En efecto, la jurisprudencia que se inició en el siglo anterior en la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, inspirada en la separación del derecho público norteamericano entre *civil rights* y *political rights*, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o

derechos del hombre, y por ello se considero que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por el mismo derecho de amparo.¹⁰⁸

“Los derechos políticos electorales son expectativas, principalmente de no sufrir lesiones, adscritas a los ciudadanos por las normas jurídicas, relacionadas con la participación de éstos en la toma de decisiones públicas, que en su conjunto fundan la representación política y la democracia”¹⁰⁹.

Los artículos 35, fracciones I a III, 41 fracción IV y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del contenido de diversos preceptos de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, representan la base constitucional y legal de éste juicio.

Este juicio procede cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos conforme a lo establecido por el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

“Artículo 79.

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda

¹⁰⁸ FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Óp. cit.* p. 911.

¹⁰⁹ NIETO Castillo, Santiago y ESPÍNDOLA Morales, Luis, *Óp. cit.* p. 3.

deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.”

El órgano competente para conocer de este medio de control de constitucionalidad, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su Sala Superior y sus Salas Regionales, estas últimas para algunos supuestos en proceso electoral federal.

En este sentido podemos definir al juicio como la vía legalmente prevista, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, partido político o agrupación política nacional, que viole el derecho de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos, la designación como funcionario electoral en las entidades federativas, así como cualquier otro derecho de carácter político que se relacionen con ellos.

Además, este juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un medio de control de constitucionalidad pues las garantías que tutela son las que se encuentran contenidas en la Constitución Federal, procurando su defensa ante cualquier acto de autoridad que tenga que ver con la naturaleza político-electoral.

Cabe hacer referencia que el juicio de amparo en materia electoral procede contra la violación de garantías individuales en su modalidad política (reunión, expresión y asociación) y sólo cuando se alegue directamente la violación a la garantía¹¹⁰.

¹¹⁰ REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Es preciso señalar que de la jurisprudencia¹¹¹ de la Suprema Corte de Justicia de las Naciones ha considerado que los derechos políticos no son garantías individuales, por lo que no procede el Juicio de Amparo contra actos que los vulneran y, por otra parte, la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de garantías en contra de actos discrecionales y soberanos de los congresos

La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 1136.

¹¹¹ AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CARÁCTER ELECTORAL.

El sistema de derecho procesal constitucional en materia electoral contenido en los artículos 41, fracción VI, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite reclamar normas generales de carácter electoral, vía acción de inconstitucionalidad, mediante el control abstracto ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a instancias de los partidos políticos, del Procurador General de la República o del 33% de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados; en tanto que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales se instituyó un sistema de medios de impugnación para dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y al mismo tiempo garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, cuyo trámite y resolución corresponden al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual también tiene conferida constitucionalmente la atribución de resolver sobre la inaplicación, en casos concretos, de las leyes electorales que se estimen contrarias a la Constitución General de la República. En consecuencia, el juicio de amparo que se promueva en contra de normas, actos o resoluciones de carácter electoral, entendidas en los términos de la tesis P. LX/2008 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.", incluso aquellos actos emitidos para hacer efectivas las normas electorales, resulta improcedente conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos numerales 99 y 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p.5.

relativos a la elección, suspensión o remoción de funcionarios (entre los que se encuentran algunos materialmente electorales como la designación de consejeros electorales) así como de los organismos y autoridades electorales -artículo 73, fracción VII y VIII¹¹² de la Ley de Amparo-.

“En general, los organismos internacionales y la doctrina mexicana han puesto en evidencia la improcedencia e ineficacia de este medio de control para derechos políticos”¹¹³, es decir, la ineficacia del juicio de amparo como protección de los derechos políticos-electorales.

E. El juicio de Revisión constitucional electoral.

Este instrumento fue introducido por el artículo 99 de la Carta Magna y por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral con objeto de establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales en las entidades federativas, si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la Constitución Federal, ya que como hemos dicho no procede el juicio de amparo, según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de los derechos políticos, y por el contrario, sí pueden impugnarse las disposiciones legislativas electorales locales por conducto de la acción abstracta de la inconstitucionalidad.

¹¹² “**Artículo 73.-** El juicio de amparo es improcedente:...

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente; ...”

¹¹³ NIETO Santiago, *Interpretación y Argumentación Jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, primera reimpresión, México, IJ-UNAM, 2005, pp. 311-316; en NIETO Castillo, Santiago y ESPÍNDOLA Morales, Luis, *Óp. cit.*

El juicio de revisión constitucional electoral, procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos -artículo 86 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral -. La protección de los derechos políticos se produce, cuando la autoridad local vulnera alguno de los preceptos que contienen los derechos políticos consagrados en la Constitución General de la República.

“El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como del Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (jefes delegacionales). Sólo los partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos, pueden promover este juicio”¹¹⁴.

¹¹⁴ Cfr. FIX- Zamudio, Héctor y FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de Amparo, Óp. cit.* pp. 35-40.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De manera preliminar, la “facultad reglamentaria” se debe entender como la atribución que tiene el poder administrativo, para reglamentar y eficientar las leyes, creando normas de carácter general, sin que sea ésta la atribución primigenia del Poder Ejecutivo Federal, pero si en virtud de la potestad y facultamiento que le otorga la propia normatividad constitucional.

Dicha facultad es una atribución que han tenido a su favor los gobernantes desde los inicios de la sociedad, ya sea desde la época romana, pasando por el feudalismo y la revolución industrial, hasta la actualidad.

Algunos autores, sobre todo los de la materia administrativa dicen que a la par de la Revolución Francesa de 1789, nació la administración pública y sus figuras, las cuales han ido evolucionando con los años. Entre dichos mecanismos administrativos encontramos al derecho administrativo, la justicia administrativa y de manera importante, por ser uno de los temas a estudio, la facultad reglamentaria; sobre esta última señala López Olvera que existen antecedentes preliminares a la fecha antes mencionada, pues como ya se mencionó dicha facultad se ubica desde que existió la idea de sociedad y las normas impuestas a esta, para su convivencia.

Para confirmar lo anterior, Greco y Muñoz afirma que: “no es una creación del derecho administrativo. Arranca, en realidad, de mucho antes. ‘Lo que pasa es que su verdadera importancia reside, [...] al consagrarse el Estado de Derecho...”¹¹⁵.

¹¹⁵ LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, primera edición, México, Porrúa, 2007, p. 1.

“Desde una época muy temprana los romanos distinguieron entre la *lex* y el *ius*. Con el término *lex* se indicaba aquella norma impuesta de una forma obligatoria por aquél que se encuentra en situación de dictarla y es aceptada, explícita o implícitamente, por la comunidad.

El término *ius*, nos dice Marta Morineau, se utiliza tanto para referirse al conjunto de normas que en un momento determinado regulan la conducta de un pueblo –o sea el derecho objetivo- como para aludir al facultamiento de conducta que la norma puede otorgar a un sujeto, esto es, el derecho subjetivo”¹¹⁶. Con el tiempo la distinción de la palabra *ius* fue desapareciendo para pasar a denominar al derecho en general.

I. CUESTIONES PRELIMINARES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

A. EDAD MEDIA.

En esta etapa de la historia la forma de elaborar normas que fueran formales, ya era de modo escrito, y dicha potestad la tenía bajo su imperio el monarca, ello a través de su mandato e imperio con la intervención de las asambleas de notables, las cuales estaban integradas por cortesanos y clérigos.

En esa época, el poder del rey no se concebía siempre como una potestad universal y general frente a todos, sino por el contrario, solía entenderse como una lista de potestades concretas, llamadas ‘regalías’, que antes pertenecían a distintos señores feudales, pero ahora se atribuían exclusivamente al soberano.

Existían normas emitidas por el señor feudal las cuales iban dirigidas para ser obedecidas por los siervos, y eran los primeros a los que les correspondía ejecutarlas, sin que les aplicara. Al respecto podemos evidenciar los orígenes de una facultad reglamentaria, pues era una especie de norma de índole

¹¹⁶ MORINEAU Iduarte, Marta y IGLESIS González Román, *Derecho Romano*, cuarta edición, Oxford, 2005, p. 2.

administrativo, emitida los que gobernaban –señores feudales-, para sus siervos o gobernados.

B. EDAD MODERNA.

Esta etapa se desarrolla desde 1453 hasta 1789, con la llegada de la Revolución Francesa, a pesar de que el Parlamento ya existía junto con la figura del Monarca, antes de dicha revolución, era el Rey el que tenía por completo la facultad normativa, es decir, normaba y regulaba el actuar de su monarquía (voluntad soberana del monarca). Dentro de las primeras funciones que tuvo el Parlamento, para iniciarse como un órgano normador, fue la presupuestaria, la cual consistía en aprobar los tributos o asignaciones económicas que se le dotaban al Rey; es decir, el monarca no necesitaba tener una facultad de expedir normas reglamentarias dentro de su imperio, pues dictaba muchas disposiciones de alcance general que regulaban los temas sin necesidad de ser reglados.

Dentro de este periodo se da el proceso de formación de la potestad reglamentaria, la cual se emparenta con la idea de la autonomía de la administración y con el principio de reserva de las materias contempladas en ley, sobre las cuales la administración no tiene potestad normativa alguna, se empieza a limitar de cierta forma el poder, estableciendo facultades exclusivas y delimitadas para la operación de un Estado, ya sea por parte de los gobernados o gobernantes.

C. REVOLUCIÓN FRANCESA.

“Afirma Susana Thalía Pedroza de la Llave, en el siglo XVIII, con la Constitución Norteamericana (1787) y con la Revolución Francesa (1789), cuando se trastoca la forma de concebir las asambleas, centrando su atención en la idea de un Estado liberal, y debilitando aún más el absolutismo, con el Poder Legislativo, empieza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, ...”¹¹⁷ en este sentido

¹¹⁷ LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *Óp. cit.* p. 6

podemos ver que la institución legislativa empezó a formarse como un medio de representación popular, para garantizar las necesidades del pueblo, mismas que habían sido olvidadas por los gobernantes; lo anterior, en la actualidad justifica la existencia de los poderes constituidos, así como a las instituciones que son propias del Estado, es decir, la voluntad soberana del pueblo, a través de un representante, es la que le da autenticidad, legalidad y facultades a los gobiernos de una Nación, para que puedan funcionar en beneficio de las necesidades de la sociedad, cuestión que para la cual fue creada que en la actualidad muchas veces se ve afectada y desnaturalizada, pues sólo se busca el beneficio de unos cuantos y no así de la mayoría de la población.

Regresando al tema, reconocer que era el legislador el único poder con facultad para emitir las leyes, colocó la ley por encima de los reglamentos, lo cual podemos señalarlo como el origen de la subordinación del reglamento para con la ley; por lo tanto, la ley se encontraba en forma superior a las demás normas jurídicas, la cual podía ser regulado mediante ciertos mecanismos o normas que estuvieran acordes a la primera.

Tal y como lo menciona López Olvera, con la Revolución Francesa, la institución parlamentaria no se opuso por completo, en el campo de la creación normativa, ante el poder monárquico, ya que no se privó al monarca de la potestad normativa con la que contaba, pero se encuentra subordinado a la ley, es decir realiza una facultad reglamentaria, ello para poder realizar su facultad de imperio y ejecución, sobre los gobernados y la administración del gobierno.

Conforme a lo anterior, se concluye que el proceso de evolución de la facultad reglamentaria ha sido largo, pero ha adquirido la validez que se necesita, para que sea el poder ejecutivo quien la emita, con la finalidad de darle eficacia a las leyes, creando mecanismos de ejecución o descifrando algunas posibles lagunas legales, sin que se extralimite con el contenido de la ley que se pretende reglamentar, en busca de una más eficiente y adecuada ejecución de las normas, en beneficio de la sociedad.

II. INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO EXTRANJERO MÉXICO (Facultad Reglamentaria).

A. Francia.

Francia fue la cuna del derecho administrativo, pues ahí se gestaron la mayoría de las instituciones que en esa materia nos rigen; al respecto, cabe hacer mención que de una forma indirecta, a través de la constitución española de Cádiz, fue como éste instrumento normativo de naturaleza constitucional sirvió para importar los conceptos de índole administrativo a nuestro país.

Mencionan Ferrer Muñoz y Castro Luna que la letra y diseño de las leyes contenidas en las constituciones francesas de 1791, 1793 y la de 1795, aún cuando no en su totalidad, sí reflejan expresiones análogas conceptuales, las cuales fueron retomadas dentro del primer proyecto de Constitución de la Nación Mexicana (proyecto de Constitución de 1824, ya como una Nación independiente; ello es así, ya que la Constitución de Cádiz fue una norma constitucional aplicada en España y en una de sus colonias, como lo era la Nueva España).

El universalismo, como uno de los principales legados de la ilustración francesa, se convino a partir de 1789 con una visión mesiánica de Francia como paradigma de excelencia en lo político y en lo cultural; y esa mezcla ejerció un encanto poco menos que irresistible, al que cedieron –uno tras otro- casi todos los países del hemisferio occidental¹¹⁸, lo cual ayudó a importar los elementos de naturaleza administrativa a nuestro régimen jurídico mexicano.

B. Estados Unidos de Norteamérica.

Dicha nación también influyó notablemente en el constitucionalismo mexicano al copiar muchas de las instituciones que elaboraron los norteamericanos. Entre

¹¹⁸ *Ibidem.*, p. 13.

éstas copias se importó dentro de la nación mexicana la figura del “*presidencialismo*”.

“El régimen presidencial, afirma el Dr. Miguel Carbonell, se adopta por primera vez en la Constitución de 1824, que se inspira a su vez en dos fuentes principales: la Constitución Norteamericana de 1787 y en la Constitución Gaditana de 1812, ‘de la primera se tomaron los principios fundamentales y, de la segunda, algunos elementos como el referendo ministerial, las relaciones del ejecutivo con el Congreso, y varias de las facultades concedidas al Presidente de la República’, entra las cuales destaca la reglamentaria.”¹¹⁹

C. España.

La influencia de la Constitución española de Cádiz de 1812, la cual fue recibida por el pueblo mexicano, antes de ser una nación independiente y denominarse “la Nueva España”, así como por los constituyentes que dieron vida a la Constitución de 1824, pues incorporaron, dentro del texto del proyecto de norma constitucional, la figura de la ‘facultad reglamentaria’.

Uno y otro texto constitucional tenían parecidas restricciones a esa acción administrativa encomendada al Ejecutivo, ya que en España, las órdenes del rey tenían que ir firmadas por el secretario de despacho del ramo que correspondiera, y ninguna persona o autoridad podía dar cumplimiento al mandato sin tal requisito; por lo que respecta al Estado Mexicano, para poder obedecer los mandatos reglamentarios que emitiera el Ejecutivo Federal era necesaria una cuestión similar a la que ocurría en España, pues también se requería de la firma del secretario del despacho respectivo. En la actualidad cabe hacer referencia que dicha situación no ha cambiado, por lo que dicha normatividad emitida para reglamentar alguna ley que emana del Congreso de la Unión, o en su caso de los congresos locales, necesita para su debida observancia, aplicación y eficacia,

¹¹⁹ *Ídem.*

dentro del orden jurídico mexicano, la rúbrica de los Secretarios respectivos atendiendo a la naturaleza y temas que se pretenden normar.

III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

Los antecedentes de la facultad reglamentaria dentro de nuestra nación se ubican desde los primeros momentos en los actos tendientes a obtener un México independiente, es decir, consolidarse como un país soberano y ajeno al yugo de España. Además, se debe recalcar que México siguió con la identidad de otras naciones respecto de los principios y reglas, si bien no era escritas pero si fácticas, para ejercer la facultad reglamentaria, en este tenor, podemos señalar lo siguiente que refleja el acontecer social e histórico de ésta potestad con la que cuenta el Ejecutivo Federal:

A. Constitución Española de Cádiz (1812).

El precedente de la Constitución Española de Cádiz de marzo de 1812, publicada en la Nueva España en el mes de septiembre del año referido, establecía dentro de su numeral 171, fracción I, la facultad para que el monarca expidiera decretos, normas, reglamentos e instrucciones para establecer una adecuada ejecución de las leyes.¹²⁰ Cuestión que era complementaria del artículo 170, del ordenamiento citado, el cual contenía la obligación del monarca para hacer ejecutar las leyes.¹²¹

Es de mencionar que aún cuando la Constitución española de Cádiz fue un cuerpo normativo supremo de la nación Española, lo cierto es que esta rigió efímeramente en nuestro Estado, dando paso por decirlo de alguna forma, a las normas constitucionales de nuestro país; sobre el tema que nos ocupa, se debe precisar

120 Cfr. CASARÍN León Manlio Fabio, *La Facultad Reglamentaria*, México, PORRÚA-Universidad Veracruzana de Xalapa, 2003, p.65.

121 Cfr. TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, décimo quinta edición, México, Porrúa, p. 80.

que fijó las bases de la facultad reglamentaria, la cual fue establecida en los posteriores instrumentos constitucionales nacionales.

B. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814).

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, a pesar de que fue una legislación que careció de vigencia práctica por las condiciones mismas de los acontecimientos históricos, toma algunos de los postulados de la Constitución de Cádiz y en su contenido se establece la facultad del Congreso General de aprobar ciertos reglamentos.¹²²

C. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822).

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, cuyo proyecto fue presentado por Iturbide al Primer Congreso Mexicano el 10 de enero de 1822 y finalmente aprobado por la Junta Nacional Instituyente en el mes de febrero de 1823, precisó en su artículo 30, textualmente lo siguiente: ‘Toca al Emperador Octavo: formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y la seguridad del imperio’¹²³.

D. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824).

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, estableció la atribución que tenía el Supremo Poder Ejecutivo para dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales, vigentes en aquella época.¹²⁴ El artículo 16, fracción XIV, de la referida acta, establecía textualmente lo siguiente:

122 CASARÍN León Manlio Fabio, *Óp. cit.* p. 65.

123 TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, *Óp. cit.* p.132.

124 *Cfr.* CASARÍN León Manlio Fabio, *Óp. cit.* p. 66.

“Artículo 16. Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes:

...

XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.”

Como se puede observar de la disposición constitucional citada, misma que se encuentra derogada, se estableció la facultad para que dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, entre otras, fue la de establecer decretos y órdenes, para dar un mejor cumplimiento tanto a la norma constitucional como a las leyes que deriven de ésta, lo cual se debe entender no como una regulación de la propia Constitución sino como un mecanismo para cumplimentar las leyes que están acordes al contenido de ésta, en busca de su debida observancia y ejecución.

No debe perderse de vista que en ésta disposición no se estableció de forma expresa a los reglamentos.

E. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, estableció en su artículo 110, fracciones II y III, la atribución del Presidente de la República para dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales, así como para poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior y su libertad en lo interior.¹²⁵ El referido artículo señalaba textualmente lo siguiente:

“Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

...

125 *Ídem.*

II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.

III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

...¹²⁶

Es en éste ordenamiento constitucional donde se prevé ya de forma expresa al reglamento como un mecanismo de ayuda para que el Ejecutivo Federal dé cumplimiento a la Constitución, actas constitutivas y leyes generales.

F. Siete Leyes Constitucionales de 1836.

La Constitución Centralista de 1836, conocida como “las Siete Leyes Constitucionales”, preveían como atribuciones del Presidente de la República, conforme a las leyes y bases generales, dar todos los decretos y órdenes que fueran necesarios para la mejor administración pública, así como para la observancia de la Constitución y leyes, para que, de acuerdo con el consejo de gobierno, se expidieran los reglamentos que hicieran cumplir éstas últimas¹²⁷. La base Cuarta, artículo 17, fracción I, de la referida constitución centralista, establecía expresamente lo que sigue:

“Artículo 17. Son atribuciones del presidente de la República:

I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas...”¹²⁸

126 TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, Óp. cit. p. 182

127 CASARÍN León Manlio Fabio, Óp. cit. p. 66.

128 TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, Óp. cit. p. 225.

G. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Estas Bases Orgánicas disponían dentro de su numeral 87, fracción IV, la cual establecía que le correspondía al Presidente de la República: “... *IV. – Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas o modificarlas*”.

H. Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Este proyecto de constitución se elaboró por la Comisión presidida por Don Ponciano Arriaga, el cual estableció dentro del numeral 86, fracción I, lo siguiente, dentro de las facultades del Presidente:

“promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”¹²⁹.

La anterior redacción quedó exacta en la Constitución de 1857 y de igual forma en la Constitución Federal de 1917, la cual nos rige en la actualidad.

Por lo que respecta a la promulgada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se estableció en el numeral 85, fracción I, la facultad reglamentaria, y no en el 86 como se preveía en el proyecto de constitución de 1856.¹³⁰

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En la Constitución de 1917, la cual es la que se encuentra vigente en la actualidad e impera en nuestro sistema jurídico mexicano, misma que ha sufrido reformas significativas, en su numeral 89, fracción I, se retomó la figura de la facultad reglamentaria, el referido artículo señala expresamente lo siguiente:

¹²⁹ CASARÍN León, Manlio Fabio, *Óp. Cit.* pág. 67.

¹³⁰ Véase en TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, *Óp. cit.* p. 621.

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

Como podemos observar, es voluntad tanto del constituyente originario, como del permanente, insertar en las Normas Supremas que han regido a lo largo de la historia de la Nación Mexicana, la potestad, facultad y obligación, en beneficio de la sociedad, para que después de promulgada una Ley sean ejecutadas por el Presidente de la República, proveyendo a la esfera administrativa su exacta observancia, la cual es la encargada de ejecutar y llevar el debido cumplimiento de las normas, tal y como fue voluntad del legislador, pero ello, a través de una reglamentación que permita de la manera más idónea la realización de esta.

Por eso, es de suma importancia y no ha dejado de verse incluida ni a lo largo de la historia, como en las Normas Constitucionales la facultad de reglamentar las leyes que emanan de un poder legislador, pues aún cuando la naturaleza primigenia del poder ejecutivo es administrar y ejecutarlas, tiene mediante el mandato de la Carta Magna, la posibilidad de emitir disposiciones formalmente administrativas, pero materialmente legislativas, para poder llevar a cabo las tareas que le fueron encomendadas, atendiendo a las necesidades y organización del Estado.

CAPÍTULO TERCERO

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, **INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y DOCTRINAL**

Dentro de éste capítulo lo que se busca es dejar las bases que estructuran a la facultad reglamentaria y la legitimación que tiene el Ejecutivo Federal para ejercer dicha atribución constitucional, ya que este mecanismo es, como ya se ha visto, una necesidad básica para dar un adecuado cumplimiento, a través de su ejecución, a las normas que emite el legislador; ello es así, porque muchas veces las leyes están plagadas de lagunas que no permiten que sean llevadas a cabo o simplemente no prevén las cuestiones técnicas necesarias para implementar su observancia, razón fundamental para que el Presidente de la República realice, dentro del marco de sus competencias, las acciones necesarias para que las leyes en cuestión sean operativas, pues es éste el encargado de ejecutarlas.

I. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El modelo presidencial que impera en nuestro país, se impuso, como ya se dijo, en la Constitución de 1824, derivado de la influencia del sistema jurídico norteamericano. Al respecto de éste modelo, podemos señalar lo siguiente:

A. Consideraciones previas del Poder Ejecutivo Federal.

En la redacción de la Constitución de 1917 quedaron plasmadas las principales características que tiene el sistema presidencial en México, las cuales entre otras son: ejecutivo unipersonal, elección directa, mando fijo, no reelección y predominio constitucional (dentro de éste tema encontramos la facultad de imperio que tiene el Ejecutivo, para ejecutar las leyes –surgimiento de la facultad reglamentaria-).

1. Ejecutivo unipersonal.

Dicha cuestión se establece en el artículo 80 de la Constitución Federal¹³¹, el cual señala que el Titular del Poder Ejecutivo Federal se depositará en una sola persona, el cual será denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los requisitos de exigencia para acceder al cargo son los establecidos en el numeral 82 de la mencionada Norma Fundamental, en éste sentido son los siguientes:

- i. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- ii. Ser hijo de padre o madre mexicano;
- iii. Haber residido en el país al menos durante 20 años;
- iv. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- v. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. (La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia);
- vi. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- vii. En caso de pertenecer al ejército no estar en servicio activo, por lo menos 6 meses antes de la elección;
- viii. No ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de alguna entidad federativa, ni Jefe de

¹³¹ “**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

ix. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 de la propia Constitución Federal¹³².

2. Elección directa.

Dicha cuestión la contempla el numeral 81 de la Norma Constitucional el cual prevé que la elección presidencial será de forma directa.

3. Mando fijo.

El Presidente de la República entrará a ejercer el cargo a partir del 1º de diciembre y durará en su encargo seis años, dicha cuestión la contempla el numeral 83 constitucional. Aquí podemos mencionar que no podrá removerse al Titular del Ejecutivo Federal, salvo en los casos que la propia Constitución prevé, mismos que son de amplia excepción.

4. No reelección.

Este tema encuentra sus orígenes desde que la nación mexicana inició su proceso independentista y continuó con mayor auge dentro de este periodo y el periodo revolucionario, pues en ese entonces era un hecho común la reelección, pero generaba abuso por parte de los detentadores del poder hacía los gobernados.

En este sentido, cualquier ciudadano que hubiere desempeñado el cargo de presidente, ya sea que lo sea por elección popular o con carácter de interino, provisional o sustituto, por ningún motivo podrá volver a desempeñar dicha función.

¹³² “**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”

Este principio se puede considerar como una conquista que hizo el constitucionalismo mexicano en favor de la sociedad, además que estableció un candado y límite al poder político en nuestro país.

5. Predominio constitucional.

La propia Norma Fundamental otorga al Presidente de la República la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, lo cual implica que éste **se encuentra a cargo de la función administrativa del Estado**, pero de igual forma, y aún cuando no es un órgano legislativo, le confiere atribuciones de ésta índole, ello, para que pueda llevar a cabo las funciones que le fueron encomendadas y hacer valer y respetar las Leyes que del Poder Legislativo emanen, para que la maquinaria del Estado funcione de la forma más adecuada.

B. Las facultades y atribuciones del Presidente de la República.

Anteriormente mencionamos, que el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el titular del Poder Ejecutivo Federal es el Presidente de la República, el cual deberá contar con los requisitos y características previstas en el numeral 82 de la Norma Suprema (véase apartado “A” del presente capítulo); además de ello, el Presidente de la República cuenta con diversas facultades y atribuciones, desprendidas de nuestra la propia Ley Fundamental, así como en la normatividad que emana de ésta.

Al respecto, el ejercicio de la función administrativa de gobierno, conlleva a la titularidad de una serie de significativas y trascendentales facultades y atribuciones de diferente naturaleza, por lo que para mejor síntesis y entendimiento, hemos dividido dichas facultades de la manera siguiente:

1. Facultades administrativas.

A cargo del Presidente existen varios actos y decisiones administrativas, atribuciones o bien facultades que podrían denominarse de administración general, como lo son la ejecución de leyes, es decir, **la realización de los actos**

necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la norma general, entre ellos la expedición del reglamento, tema que abordaremos más adelante.

Es de precisar que las facultades y atribuciones con las que cuenta el Presidente de la República son de naturaleza constitucional, pues encuentran sustento y mandamiento expreso dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el numeral 89, el cual establece lo siguiente:

*“**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*
- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;*
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;*
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.*
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.*

VIII. *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.*

IX. *Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*

X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*

XI. *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.*

XII. *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.*

XIII. *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.*

XIV. *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;*

XV. *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.*

XVI. *Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*

XVII. *Se deroga.*

***XVIII.** Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;*

***XIX.** Se deroga.*

***XX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”*

En el citado artículo constitucional establecen los supuestos de actuación, en el ámbito administrativo, del Presidente de la República.

También, el Presidente de la República cuenta con facultades y atribuciones muy importantes de carácter social, como son la creación, implementación y conducción de políticas públicas en materia de educación, seguridad social, salud, laboral, energética, competencia económica, medio ambiente y recursos naturales y trato a grupos en situación de vulnerabilidad.

Además, se instituye al Titular del Poder Ejecutivo Federal en el principal promotor de todo el aparato administrativo, lo cual influye en la conducción del gobierno.

Estas facultades están a cargo del Presidente de la República, entre las cuales destacan las que, según algunos autores, se denomina administración general (artículo 89, fracciones I y XX de la Norma Fundamental del país). En virtud de éstas facultades le corresponde ejecutar las leyes que emita el Congreso de la Unión (órgano legislativo), es decir, la realización de actos tendientes a dar cumplimiento y eficacia a las normas de carácter general (ley), de aquí se desprende la facultad del ejecutivo federal para reglar las leyes.

Al respecto, señala Arteaga Nava que: “La función de ejecutar de la que es responsable el presidente de la república, por otra parte, tiene que ver con la complementación de la Constitución en las materias que expresamente le encomienda (art. 27, fracción I), las que le confía en forma tácita (art. 18) y las que, en coparticipación con los gobernadores de los estados, ejerce (art. 6°)”.

“Al presidente de la república le ha sido confiada en forma expresa la facultad y obligación de publicar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión”¹³³.

“El art. 70 dispone que el Congreso de la Unión puede emitir leyes y decretos; lo mismo se hacen en otras disposiciones (arts.71 y 72); no obstante, en la fracción I del art. 89 sólo se aluden las leyes, lo que es una deficiencia porque al haber distinguido en un precepto, se imponía distinguir en los restantes; en rigor, no existe alguien que esté obligado a publicar y hacer cumplir los decretos. Lo hace el Presidente de la República en cumplimiento de lo que dispone el Congreso de la Unión ‘...envíese al presidente de la república para su publicación y cumplimiento’.”¹³⁴

En éste sentido, el actuar del Titular de la Administración Pública se legitima con el contenido de la Norma Fundamental, a través de sus mandatos y contenido de sus disposiciones, así como de la voluntad del Poder Legislativo, al establecerle que deberá dar cumplimiento a las leyes que de éste cuerpo legislativo emanen.

Podemos afirmar que el precepto 89, en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no confiere al Presidente de la República atribución en forma absoluta o exclusiva para llevar a cabo la facultad y responsabilidad de ejecutar las leyes federales; ya que dicho artículo no busca generar un monopolio en el tema. Ello es así, ya que dentro de ésta atribución, y dentro del ámbito de sus propias competencias, tienen participación activa los restantes poderes federales, aún así la mencionada facultad de publicar y hacer cumplir las leyes recae también en los gobernadores (Artículo 120 de la Norma Suprema de la Nación), es decir, en los demás titulares de los entes del poder

¹³³ Arteaga Nava, Elisur , *Óp. cit.* p. 322.

¹³⁴ Arteaga Nava, Elisur , *Óp. cit.* p. 322.

ejecutivo local, lo cual no permite que se concentre el poder en una sola persona, preservando el equilibrio de éstos.¹³⁵

“Con base en este contexto cabe afirmar que la función ejecutiva que se confía al Presidente de la República no es única, absoluta y suprema; todo lo contrario, es parte de una gama de vastos titulares, a los que se les asigna una parte específica de aquélla, y que, todas ellas, incluida la federal, están sujetas a lo que manda la constitución.”¹³⁶

“Los proyectos de ley o decreto que envía el Congreso de la Unión al Presidente de la República para su promulgación son susceptibles de ser vetados por él, entre otras razones, por estimarlos inconstitucionales o porque se trata de un simple proyecto; una vez publicados se convierten en ley o decreto; entonces ya no son susceptibles de ser objetados; lo único que le queda es disponer su cumplimiento, a pesar de los vicios de inconstitucionalidad que pudiera observar en ellos.”¹³⁷ Como podemos ver, según lo señalado por el autor, la única forma que tiene el Ejecutivo Federal para impugnar, en tiempo, la constitucionalidad del contenido de una ley antes de que sea promulgada y publicada es mediante el “veto”, y una vez que sea publicada no es susceptible a ser objetada por el Titular del poder ejecutivo federal.

Respecto del argumento antes mencionado se discierne con él, pues si bien es cierto que el veto es un mecanismo de defensa constitucional con el cual cuenta el Ejecutivo Federal para ejercer un control de la constitucionalidad, a través de un sistema de pesos y contrapesos de los poderes federales, es inexacto afirmar que no puede impugnar la norma cuando ésta ya fue publicada, en el supuesto de que no hubiere hecho observaciones al proyecto de decreto antes de su inclusión en el Diario Oficial de la Federación. Ello resulta así, pues el Presidente de la República,

¹³⁵ Véase en. ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional. Op. Cit.* p. 322.

¹³⁶ ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional. Op. Cit.* p. 322.

¹³⁷ *Ídem.*

de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con legitimación procesal activa¹³⁸ para promover juicio de controversia constitucional, en contra de la Ley publicada, por estimar que existe una transgresión a la Constitución Federal desprendida del contenido de la norma publicada, o ante una violación a sus propias facultades y/o atribuciones constitucionales.

De conformidad con lo anterior, es de señalarse el criterio jurisprudencial P./J. 122/2006, de la Novena Época, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 879:

“DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.

¹³⁸ “*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.*” [Registro No. 195024, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Diciembre de 1998, Página: 790, Tesis: P. LXXIII/98, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.]

El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.”

Como podemos observar de la tesis antes transcrita, el máximo tribunal del país se manifestó para que ante la promoción de un juicio de controversia constitucional en contra de una ley que haya sido emitida por el Legislador Federal y en la cual sin que mediara observación alguna (veto), por parte del Ejecutivo Federal y éste la haya promulgado y publicado, podrá válidamente ser atacada, siendo el juicio constitucional referido precedente para analizarlo en su

oportunidad. Es decir, no es necesario, tal y como lo manifestó la Suprema Corte que el Presidente de la República haya formulado veto alguno a la ley para que pueda en vía de controversia constitucional atacarla, por considerar que es contraria a la constitución Federal.

Por otro lado, también es susceptible de impugnarse el proceso de creación de la norma, ante el hecho de que el Congreso General no haya cumplido ni observado el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pretende dicho órgano legislativo que el Presidente de la República apruebe, y, en consecuencia, promulgue y en su oportunidad publique la Ley que le remita para tales efectos. Sobre éste tema en particular se pone de ejemplo la controversia constitucional 68/2012, promovida por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular del Ejecutivo Federal, en contra de la orden de publicación que le remitiera el Senado de la República al Secretario de Gobernación, subordinado del Titular de la Administración Pública Federal, de la “Ley General de Víctimas”, así como la negativa de la Comisión Permanente del Congreso General, para tener por presentada en tiempo y forma las observaciones que hiciera la Federación, como poder promulgador y a través de su facultad constitucional, al contenido material de la Ley que el Poder Legislativo había aprobado y pretendía positivizar.

Al respecto, es de señalar que la *litis* planteada en el asunto versaba esencialmente en la inobservancia de la Constitución Federal, en sus numerales 70, 71 y 72, los cuales establecen el proceso de creación de normas al cual se debe ceñir el Poder Legislativo; esto es que la impugnación que se realizó, no fue respecto del contenido material de la norma *per se*, sino los actos que realizó el Congreso General, por vicios propios, dentro del proceso de emisión de normas.

Además, no debe pasar por desapercibido que en dicho juicio constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 24 de julio de 2012, tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional 68/2012 y otorgó la suspensión, para efectos de que no fuera publicada la mencionada “Ley General

de Víctimas”, situación que evidencia la procedencia del asunto, pues éste no fue objetado por las autoridades demandadas –Senado de la República y Comisión Permanente del Congreso de la Unión-, ni desechado con posterioridad por el Máximo Tribunal del país; aún así, el 1º de diciembre de 2012, día en que tomó posesión del encargo el Lic. Enrique Peña Nieto como Presidente de la República, ordenó el desistimiento de la demanda, mismo que fue presentado y acordado por la Suprema Corte y en consecuencia se sobreseyó el asunto, dejando sin dilucidar la inexistencia de la violación al proceso de creación de normas, lo cual hubiera generado mayor certeza jurídica en el tema.

Ahora bien, adicionalmente y sin que se aparte de éste estudio se hará un breve análisis de la facultad del Presidente de la República para vetar las leyes que el Congreso de la Unión le envíe, para, si fuere el caso, su aprobación y publicación, ello sin el ánimo de explicar con minuciosidad dicho tema.

a) Veto presidencial (Cuestiones preliminares).

Esta palabra deriva del latín ‘*veto*’, significa prohibido.

El veto es un mecanismo mediante el cual el Presidente de la República formula observaciones al proyecto de ley o decreto que el Congreso de la Unión le remite para su promulgación y publicación. Este es un medio de defensa constitucional que se puede considerar previo, ya que al remitir las observaciones al Legislativo, lo hace en razón de que existe alguna anomalía en la ley o decreto que se pretende positivizar, además sirve de limitación y equilibrio entre los poderes, como una figura de pesos y contrapesos dentro del orden jurídico mexicano.

Arteaga Nava señala respecto de la figura del veto lo siguiente: “En el ámbito Federal, el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez que es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como lo son las leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución.

Se trata de un acto de colaboración; en virtud del veto, el Presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta al momento de discutirse la iniciativa, o bien, durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del Presidente de la República, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial.”¹³⁹

“Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que se estiman inconvenientes o que adolecen de vicios de inconstitucionalidad, con el objeto de que se sometan a ulterior revisión, prevaleciendo en el ínterin el *statu quo*.”¹⁴⁰

El veto es una figura que permite el adecuado equilibrio entre los poderes, en específico entre el ejecutivo y el legislativo, para evitar en la medida de lo posible abuso, y agresiones entre éstos.

b) El veto presidencial como una parte del proceso legislativo.

“El veto es una parte del proceso legislativo, éste concluye cuando el Presidente de la República promulga o publica un proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión; mientras no se dé la promulgación y esté corriendo el plazo¹⁴¹ para hacer valer el veto, no puede hablarse de que exista una ley o un

¹³⁹ Véase en ARTEAGA Nava Elisur, *Óp. Cit.* pp. 372-373.

¹⁴⁰ HENRÍQUEZ J. Jesús y Zovatto Daniel, *Alcances de los Poderes Presidenciales en los Países Latinoamericanos*, en ELLIS, Andrew, OROZCO (coordinadores), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IJ-UNAM-IDEA, 2009, p. 69.

¹⁴¹ El plazo con el que cuenta el Titular del Ejecutivo Federal es de 30 días naturales, conforme a lo establecido por el apartado B., del artículo 72 constitucional.

decreto; de conformidad con el art. 72, inciso. a), b) y c), aún se trata de un proyecto, el presidente no veta leyes o decretos, objeta proyectos.”¹⁴²

Conforme a lo antes manifestado y coincidiendo con ello, el veto que formula el Ejecutivo Federal debe considerarse parte del proceso legislativo, ya que se encuentra dentro de la Constitución Federal en el título de la “Iniciativa y formación de leyes”, y en caso de que sea formulado, tendrá efectos suspensivos, esto no quiere decir que se nulificará el acto legislativo, sólo se suspende temporalmente para que el Congreso determine lo conducente respecto de las observaciones realizadas.

El referido artículo 72, inciso C, de la Constitución General establece expresamente lo siguiente:

“De la Iniciativa y Formación de las Leyes”

“Artículo 72. *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:*

(...)

C. *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (, sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

(...)”¹⁴³

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial. “En este último, el Presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del

¹⁴² ARTEAGA Nava Elisur, *Óp. cit.* p. 373.

¹⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm [Consulta efectuada el 19 de octubre de 2012].

proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras que el resto se somete a una revisión ulterior del congreso, en espera de la votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.”¹⁴⁴

Cabe señalar sólo como referencia que en algunos países, la facultad del Presidente para vetar proyectos de ley por estar viciados de inconstitucionalidad propicia que el órgano de justicia constitucional se pronuncie sobre el particular - Pleno de la Corte Suprema de Justicia-, como ocurre en El Salvador, Honduras y Panamá, la Sala Constitucional de la Corte o Tribunal Supremo, como en Costa Rica y Venezuela, o de la respectiva Corte Constitucional como en Colombia y Ecuador.¹⁴⁵

C. Facultades legislativas del Presidente de la República.

“El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abordar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que pronuncie en algún mecanismo de consulta popular.”

El Presidente de la República, tiene una intervención fundamental en la legislación a través de las facultades colegislativas –iniciativa de ley, facultad de veto, promulgación y publicación de leyes, y la celebración de tratados internacionales-, **así como la facultad reglamentaria.**

¹⁴⁴ HENRÍQUEZ J. Jesús y Zovatto Daniel, *Óp. cit.*, pp. 69 y 70.

¹⁴⁵ *Cfr. Ídem.*

La mayor parte de la facultad de legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa¹⁴⁶, pero materialmente legislativa.

A través de su facultad colegislativa, de iniciar leyes, participar, a través de sus secretarios, o bien de propio derecho, el titular del Ejecutivo Federal ha realizado un uso amplio de esto, a tal punto de ser la fuente de origen de la mayoría de los proyectos.

Por último, la fracción X del artículo 89 constitucional, otorga al Presidente la facultad de celebrar tratados internacionales, facultad indelegable, la cual cada vez asume un mayor papel en el gobierno e impartición de justicia en nuestro país, (tal y como lo pudimos observar en la sentencia que emitiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos al pronunciarse respecto del tema de la desaparición forzada de “Rosendo Radilla Pacheco, sentencia que fue analizada con la finalidad de establecer sus efectos, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); es importante señalar que el Presidente de la República al dar uso a esta facultad deberá observar lo dispuesto por la Ley sobre Celebración de Tratados, ordenamiento que tiene por objeto regular dicha tarea, así como la celebración de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional.

D. Facultades jurisdiccionales del Presidente de la República.

Si bien es cierto, que el Presidente de la República en nuestro país no cuenta con facultades estrictamente jurisdiccionales, si posee una influencia importante en dicha actividad, principalmente en su participación en el nombramiento de los principales funcionarios judiciales del país, como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la concesión de indultos (fracción XVI del artículo 89 constitucional), o bien porque dentro de su esfera se encuentran ubicados al

¹⁴⁶ El criterio orgánico de un acto administrativo, también denominado subjetivo o forma, es aquél que realizan los propios órganos administrativos, además creemos que tanto los órganos legislativos y judiciales también pueden emitir dichos actos aún cuando su naturaleza ni sea de un ente administrativo, pero si su actuar.

menos formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo y de carácter laboral, como es el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Superior Agrario.

Conclusiones

- Las principales características que tiene el sistema presidencial en México, son: i. Ejecutivo unipersonal, ii. Elección directa, iii. Mando fijo, iv. No reelección, v. Predominio constitucional y dentro de éste tema encontramos la vi. Facultad de imperio que tiene el Ejecutivo, para ejecutar las leyes – surgimiento de la facultad reglamentaria-.
- A cargo del Presidente existen varios actos y decisiones administrativas, atribuciones o bien facultades que podrían denominarse de administración general, como lo son la ejecución de leyes, es decir, **la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la norma general, entre ellos la expedición del reglamento.**

Ésta facultad se encuentra contenida en el artículo 89, fracciones I y XX de la Norma Fundamental del país. En virtud de ella, le corresponde ejecutar las leyes que emita el Congreso de la Unión (órgano legislativo), es decir, la realización de actos tendientes a dar cumplimiento y eficacia a las normas de carácter general (ley)-, de aquí se desprende su potestad para reglar las leyes.

- Podemos afirmar que el precepto 89, en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no confiere al Titular de la Administración Pública Federal atribución en forma absoluta o exclusiva para llevar a cabo la facultad y responsabilidad de ejecutar las leyes federales; ya que dicho artículo no busca generar un monopolio en el tema. Ello es así, ya que dentro de ésta atribución, y dentro del ámbito de sus propias competencias, tienen participación activa los restantes poderes

federales, aún así la mencionada facultad de publicar y hacer cumplir las leyes recae también en los gobernadores (Artículo 120 de la Norma Suprema de la Nación), es decir, en los demás titulares de los entes del poder ejecutivo local, lo cual no permite que se concentre el poder en una sola persona, preservando el equilibrio de éstos y buscando que no se extralimite en perjuicio de la sociedad el poder con el que cuenta el Presidente de la República.

- De conformidad con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el Presidente de la República cuenta con legitimación procesal activa para promover juicio de controversia constitucional, en contra de la Ley publicada, por estimar que existe una transgresión a la Constitución Federal desprendida del contenido de la norma publicada, o ante una violación a sus propias facultades y/o atribuciones constitucionales; Al respecto, el veto es una figura que permite el adecuado equilibrio entre los poderes, en específico entre el ejecutivo y el legislativo, para evitar en la medida de lo posible abuso, y agresiones entre éstos.

El Presidente de la República, tiene una intervención fundamental en la legislación a través de las facultades colegislativas –iniciativa de ley, facultad de veto, promulgación y publicación de leyes, y la celebración de tratados internacionales-, **así como la facultad reglamentaria.**

- La mayor parte de la facultad de legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa, pero materialmente legislativa.
- El Presidente de la República en nuestro país no cuenta con facultades estrictamente jurisdiccionales, aunque si posee una influencia importante en dicha actividad, ello porque dentro de su esfera se encuentran ubicados al

menos formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo y de carácter laboral, como es el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Superior Agrario.

II. FACULTAD REGLAMENTARIA.

En ésta parte, podremos observar las diferentes partes que componen a la facultad reglamentaria, así como las diferencias entre norma, ley y reglamento, pues es ésta última, un mecanismo para poder ejecutar las a las dos anteriores, ya que a través de los reglamentos es como el encargado de administrar el Estado está facultado para hacer observar las Leyes que del Poder Legislativo emanen, pues sirve como mecanismo de ejecución para la aplicación y observancia de la normatividad del país, para un debido funcionamiento entre las personas y la vida en sociedad.

A. Cuestiones previas de la facultad reglamentaria.

1. La Norma.

La “*norma*” es un concepto fundamental del orden jurídico mexicano, en un sentido general podemos señalar que es una regla dictada por el legislador para regular el actuar de la sociedad.

“Las normas jurídicas son normas de conducta que confieren facultades, imponen deberes u otorgan derechos para que los individuos en sociedad puedan comportarse de manera adecuada, vivir en armonía y asegurar sus intercambios. Sí examinamos las normas jurídicas notaremos que, en su mayoría, favorecen conductas útiles a la sociedad”¹⁴⁷, está última parte nos hace reflexionar en el sentido de que existen normas jurídicas que no satisfacen su función ni la

¹⁴⁷ Cfr. PEREZNIETO Castro, Leonel. *Introducción al estudio del derecho*, quinta edición, México, Oxford, 2005, p. 129.

necesidad que la sociedad tiene, pero de todos modos, si son válidas y legítimas, deben ser cumplidas, ya que de lo contrario estaríamos en un Estado anárquico.

Las reglas legalmente válidas son, según lo manifestado por García Maynez, “el conjunto de reglas bilaterales de conducta que en un determinado país y en una cierta época el poder público considera obligatorias.”¹⁴⁸

a) Jerarquización de la norma.

Se puede aseverar que el orden jurídico se puede concebir como un conjunto de normas estructuradas de forma jerárquica, por lo que se pueden definir dos tipos de normas: i. Normas superiores y ii. Normas inferiores.¹⁴⁹

- i. Normas superiores. Son aquellas que determinan los órganos, los procesos de creación o los contenidos.
- ii. Normas inferiores. Son las que han sido creadas siguiendo el procedimiento establecido en la norma superior y teniendo el contenido determinado por ella, es decir, ciñéndose al contenido de la norma superior.

Como se puede apreciar, existen normas jurídicas que tienen una supremacía respecto de otras, las cuales dependen y están fundamentadas en las primeras, mismas que le dan validez y existencia.

b) Legitimidad de la norma.

La norma fundante se supone válida no porque una norma anterior le dé ese carácter, sino por que así lo es, ya que fue el pueblo a través de su voluntad quien determinó que un poder constituyente generara un instrumento normativo supremo

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 133.

¹⁴⁹ *Cfr.* CASARÍN León, Manlio Fabio, *Óp. cit.* p. 57.

que reflejara su realidad, necesidades e ideas, para poder establecer normas que los rigieran y protegieran, generando derechos y obligaciones.

Como podemos ver, en atención a la norma fundante del Estado (Constitución), es el Gobierno de éste el que impone, con base en el ordenamiento superior, normas generales e individuales, es decir, ejecuta sus facultades de imperio y gobierno.

En suma, se puede decir que una norma es válida dentro del orden jurídico, hasta en tanto no es revocada por otra, poniéndole fin a la primera.

c) Validez y eficacia de la norma.

Kelsen afirma que la norma es válida aún cuando para determinados sujetos no se conduzcan conforme a ella, pues esta es así aún si estos no se comportan como lo dispone. Lo anterior, es algo totalmente distinto a la eficacia que la norma pueda llegar a tener, pues sí esta no es respetada por ciertos tipos de sujetos se puede decir que no es eficaz para ellos.

Entonces la eficacia de una norma es conforme a la medida en que se cumple, y ello no implica si es válida o no.

En este sentido, por validez podemos entender la existencia, por si sola, de la norma; mientras que por eficacia es cuando la conducta del hombre se da conforme al contenido de la norma.

d) Norma de carácter general.

La Norma Suprema de la Federación, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas generales que son emitidas por el Congreso de la Unión, a partir del procedimiento legislativo respectivo, determinan los órganos y procedimientos, así como el contenido de las normas individuales que han de ser dictadas por los órganos administrativos y judiciales; en el caso que nos interesa, las emitidas por la autoridad administrativa -Presidente de la

República-, a través de la facultad constitucional de reglamentar las leyes, para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de éstas.

“*Disposiciones de carácter general* en intelección *lato sensu*, se dice que una disposición de carácter general es aquella que establece un comportamiento jurídico obligatorio —*ex lege*—, que va dirigido a un número indeterminado de personas y que, por su carácter *erga omnes*, integra el ordenamiento jurídico como un acto de contenido normativo y alcance general.”¹⁵⁰

2. La ley.

“*Leyes* Cuando se hace referencia al vocablo *leyes*, esto debe entenderse como todas aquellas disposiciones normativas emanadas por el Congreso de la República, una vez cumplido el debido procedimiento legislativo establecido constitucionalmente para la validez y vigencia de una norma que propenda a regular conductas de los gobernantes y gobernados. No estaría comprendido en este supuesto todo lo relacionado con disposiciones que emanan de pactos colectivos de condiciones de trabajo ni cuerpos normativos estatutarios de personas jurídicas, pues, evidentemente, éstos no son de aplicación general, sino que vinculan únicamente a aquellos que intervinieron en el proceso de emitirlos. La Corte de Constitucionalidad ha clarificado ya lo que debe entenderse por el vocablo *ley*, atendiendo a su concepto general de tipo constitucional, como aquella ‘disposición aprobada por el Congreso de la República y sancionada, promulgada y publicada por el Ejecutivo’. Desde luego que, si no existe excepción alguna de parte del legislador constituyente, debe entenderse que pueden impugnarse por esta vía normas de carácter sustantivo, instrumental e inclusive programático.”¹⁵¹

¹⁵⁰ MEJICANOS Jiménez, Manuel de Jesús, *La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en el ordenamiento jurídico guatemalteco (análisis sobre la acción, el proceso y la decisión de inconstitucionalidad abstracta)*, Acervo electrónico del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 524. Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2006.1/pr/pr24.pdf> [Consulta efectuada el 19 de octubre de 2012].

¹⁵¹ *Ídem*.

Tiene el carácter de leyes formales aquellas normas jurídicas que han sido dictadas por los órganos legislativos constitucionalmente previstos y a través del procedimiento legislativo constitucionalmente previsto.

“El concepto de ley es ambiguo. Ley en sentido formal es todo acto de autoridad que ha sido aprobado de la manera antes descrita, que ha sido dictado ‘en calidad de ley’ por los órganos legislativos a través del procedimiento legislativo. Ley en sentido material, por el contrario, es toda norma jurídica en el sentido descrito”, esto es, “toda regulación de alcance vinculante general. Es cierto que los dos conceptos coinciden ampliamente en la práctica, dado que la mayor parte de las normas jurídicas –al menos las esenciales- han sido promulgadas bajo la vista de una ley formal. Pero no siempre coinciden perfectamente, sino que forman dos círculos que se entrecruzan.”¹⁵²

En conclusión la ley es una norma de carácter general, emanada o emitida por el poder legislativo, en el caso de nuestro sistema jurídico mexicano es emitida por el Congreso de la Unión.

3. El Reglamento.

El Reglamento es un acto administrativo, que como ya se dijo, aún cuando es de naturaleza materialmente administrativa, es un acto formalmente administrativo emanado de un ente de la administración pública.

En éste contexto, y de manera muy concisa, es de señalar lo manifestado por el Maestro Gabino Fraga, que “los actos administrativos tienen esencialmente por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes”¹⁵³.

¹⁵² HARTMUT, Maurer, *Derecho administrativo alemán*, primera edición, México, IJ-UNAM, 2012, pp. 68-69.

¹⁵³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima quinta edición, México, 2006, Porrúa, p. 105.

a) Concepto de Reglamento.

“*Reglamento* deriva de la palabra reglar (del latín *regulare*), que entre otras acepciones significa: sujetar a reglas una cosa; de ahí que reglamento es la ‘colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio’.”¹⁵⁴

“Desde el punto de vista jurídico, son las normas de derecho las que le dan a una persona la atribución de llevar a cabo actos válidos que producen efectos jurídicos, previamente regulados. De ahí que dicha facultad”, -la reglamentaria-, “lleva implícita la capacidad para actuar legalmente, lo cual se traduce en un poder hacer. Mediante la facultad que se otorga a una persona o institución se le dan atribuciones para realizar determinados actos derivados de poderes específicos establecidos por el orden normativo.”¹⁵⁵

Según lo manifestado por profesor alemán Hartmut Maurer, los reglamentos “son normas jurídicas dictadas por órganos del Poder Ejecutivo (gobierno, ministros, órganos administrativos). No se diferencian de las leyes formales por su contenido o su eficacia vinculante, sino por razón de su autor. En su condición de normas jurídicas (leyes en sentido material), son obligatorios para los ciudadanos u otros destinatarios de igual manera que las leyes aprobadas por el parlamento.”¹⁵⁶

Para el Maestro Gabino Fraga el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo como

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ HARTMUT, Maurer. *Óp. Cit.* p. 70.

una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.¹⁵⁷

“El Reglamento es un acto unilateral de voluntad que establece normas jurídicas generales y obligatorias para regular situaciones impersonales, abstractas u objetivas.”¹⁵⁸

Para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan que el reglamento es “la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo”¹⁵⁹. A lo anterior, no debe perderse de vista que en nuestro país, el reglamento tiene una concepción más limitada, atendiendo a las atribuciones que la norma Constitucional le permiten ejercer al Ejecutivo federal, pues éstos sólo son para ejecutar las normas que emita el Congreso de la Unión, ciñéndose a su contenido y con base en determinados principios que serán analizados con posterioridad.

Ahora bien, el concepto de “reglamento”, desde el punto de vista de nuestro régimen jurídico, lo podemos entender como la norma general y abstracta¹⁶⁰, emitida por una autoridad de índole administrativo, con la finalidad de establecer los mecanismos de ejecución de las leyes.

¹⁵⁷ Cfr. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima quinta edición, México, 2006, Porrúa, p. 104.

¹⁵⁸ VALLS Hernández, Sergio Armando, *Facultad Reglamentaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p.11.

¹⁵⁹ “*Curso de Derecho Administrativo*”, Madrid, Civitas, t.I, 1987, p.232, en LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, p.80.

¹⁶⁰ Una norma jurídica como lo es el “Reglamento”, tiene ciertas características como lo son las de generalidad y abstracción, a las primeras las podemos definir como la aplicación de la norma a diversas personas que se encuentran en un supuesto determinado, es decir, es debe ser observada por todos, sin excepción alguna, por lo que respecta a la segunda característica podemos entender que su emisión no es para sólo algunos supuestos o va dirigida a un sector determinado, pues por el contrario es general.

b) Naturaleza jurídica del Reglamento.

Existen muy diversas opiniones, pues hay quien sostiene que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, “sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definido por la Constitución”¹⁶¹.

Los actos administrativos tienen esencialmente por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes.

Señala el Dr. Casarían León, que para Kelsen, “los reglamentos tienen el carácter de ‘leyes en sentido material’ en tanto normas jurídicas generales, las cuales deben ser distinguidas de las ‘leyes en sentido formal’, es decir, aquellas normas generales que revisten forma de ley (norma jurídica general votada por el parlamento y publicada de determinada manera según lo dispongan las disposiciones constitucionales, a fin de tener obligatoriedad jurídica). En ese último caso, el jurista vienés llega a la conclusión de que el término ‘ley en sentido formal’ es ambiguo y pugna por el concepto unívoco de ‘forma de ley’ en el que se puedan comprender no sólo normas generales, sino también otros contenidos, incluso aquellos que no revistan el carácter de normas.”¹⁶²

c) Función del Reglamento.

“El instrumento del reglamento es imprescindible en el Estado moderno. El mismo sirve, en primer término, para aligerar la carga del Parlamento, que ni está llamado ni tampoco está en posición, por razones temporales y objetivas, de regular él mismo todos los pormenores, en especial los de índole más técnica. El reglamento posibilita, además, una rápida adaptación a las cambiantes circunstancias, lo que

¹⁶¹ Véase en. CARRÉ de Malberg, R. *Contribution á la théorie générale de l’Etat*, en FRAGA, Gabino, *Óp. cit.* pp. 104-105.

¹⁶² CASARÍN León, Manlio F., *La Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2003, p. 18.

con frecuencia es necesario precisamente en el caso de las cuestiones técnicas particulares. Y, finalmente, a través de reglamentos de instancias inferiores pueden ser tenidas en cuenta las diferencias regionales. Por otra parte, al reglamento le falta el basamento democrático directo de la ley formal y las garantías del procedimiento legislativo.”¹⁶³

En éste sentido, y como ya se mencionó, su función es asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes, en beneficio de la sociedad y para la funcionabilidad de las instituciones, así como del propio Estado. Es decir, busca establecer la regulación de los aspectos técnicos que no han sido desarrollados en la Ley, para poder realizar y llevar a cabo su debida observancia.

d) Principios Fundamentales del Reglamento.

i. Principio de legalidad.

El principio de legalidad lo tenemos consagrado en el numeral 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste principio obliga a la administración pública a que se ciña a las normas que sean emitidas por el Congreso de la Unión, es decir, deberá ajustar su actuar al de la ley.

En éste sentido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, además en relación a ello, sólo pueden dictar disposiciones, o normas que se encuentren su sustento en un precepto de la ley.

Según lo manifestado por López Olvera, el principio de legalidad o también conocido como de juridicidad, en relación con la facultad reglamentaria, se basa en que la emisión de reglamentos que sean expedidos por los órganos constitucionalmente facultados para hacerlo, deberán regular, complementar y desarrollar, en exclusiva, la ley que el Congreso de la Unión hubiere emitido,

¹⁶³ HARTMUT, Maurer, *Óp. cit.* pp. 70-71.

además, no deberá exceder ésta última, y deberá estar de conformidad con todo el sistema y ordenamiento jurídico mexicano.¹⁶⁴

ii. Principio de la preferencia o primacía de la Ley.

Principio de “la preferencia o primacía de la ley”, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 constitucional, según el cual, “en la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.¹⁶⁵

iii. Principio de Reserva de la Ley.

“Principio de Reserva de la Ley”. Conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. El reglamento no puede tener en su contenido materias reservadas a la ley.¹⁶⁶

e) Creación y modificación del reglamento.

Es cierto que las disposiciones reglamentarias sólo pueden ser modificadas o derogadas por otras disposiciones del mismo carácter; es indudable que el reglamento tiene un procedimiento más expedito que la ley para su formación y su modificación; pero esa facilidad, que precisamente representa la ventaja de poder

¹⁶⁴ Cfr. LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, Tratado de la Facultad Reglamentaria, México, Porrúa, 2007, p.p. 99-100.

¹⁶⁵ Cfr. FRAGA, Gabino. *Óp. cit.* p. 107.

¹⁶⁶ *Ídem.*

ir adaptando la ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes, obedece a que las leyes por razón de su autoridad formal sólo pueden ser modificadas por el autor de ellas y mediante el mismo procedimiento que se ha seguido para formación.¹⁶⁷

Ante la derogación de una ley y la existencia de un reglamento que la regulaba, es de señalarse que éste último queda sin efectos, para su aplicación.

B. Diferencia entre Ley y Reglamento.

La ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada y establecida.

La jurisprudencia considera “al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismo caracteres que en aquél. Dicho de otro modo, nuestras opiniones de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica y extingue situaciones jurídicas generales¹⁶⁸”.

La opinión anterior no se desvirtúa por la circunstancia de que pueden señalarse algunas diferencias, pues tienen su causa en la diferencia formal que existe entre ambos, desde el momento en que uno de ellos, la ley, se origina normalmente en el Poder Legislativo, mientras que el otro, el reglamento, es producido por el Poder Ejecutivo.

La ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

¹⁶⁷ Cfr. *Ibíd.* p. 108.

¹⁶⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, tesis 510, p 841, Segunda Sala, Informes de 1917-1945. Véase en FRAGA, Gabino. *Óp. Cit.* p. 106.

Una distribución en cuanto a la naturaleza jurídica de una y otro, se hace consistir en que el reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la ley si está facultada para ello.

El reglamento está en cierto modo, en la encrucijada entre el Legislativo y el Ejecutivo.¹⁶⁹

C. Facultad Reglamentaria.

“Del latín *facultatem*, acusativo de facultas (*radical facultat*) quiere decir ‘facultad, posibilidad, medios.’ En el latín antiguo la voz originaria era *facul* ‘fácil’ (también igual a fácilmente) y en el indoeuropeo ‘que se puede hacer’. Su significado actual, lo encontramos en diversas acepciones que consigna el diccionario, el cual dice que proviene del latín *faculta-atís*, y debe entenderse, entre otras, como aptitud, potencia física o moral; como poder, derecho para hacer alguna cosa y como licencia o permiso.”¹⁷⁰

“La llamada ‘facultad reglamentaria’, entendida como el poder en virtud del cual, la Administración dicta normas de carácter general tendientes a la ejecución de las leyes representa, quizá, su potestad más intensa y delicada, en virtud de que implica participar en la formación del ordenamiento. Así, tenemos que la Administración no es sólo un sujeto de derecho sometido a un conjunto de normas que le vienen impuestas, sino que tiene la capacidad para formar en cierta medida su propio ordenamiento, incidiendo en la regulación de ciertas conductas de los

¹⁶⁹ HARTMUT, Maurer, Derecho administrativo alemán, Primera edición, México, 2012, UNAM-IIJ, pp. 70-71.

¹⁷⁰ Diccionario universal de términos parlamentarios. p. 309. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf [Consulta efectuada el 20 de octubre de 2012].

administrados o normado la organización y funciones entre sus propios órganos.”¹⁷¹

“En materia política y administrativa, la facultad reglamentaria es entendida como ‘la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal. Son connaturales estas facultades con el ejercicio de los cargos de los ministros o Secretarios de Estado, con la firma del Jefe de Estado. Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los *decretos*. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los *decretos-leyes*’.”¹⁷²

“En México, la *facultad reglamentaria*, en materia parlamentaria, es aquella que atribuye al Presidente, la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tal como lo dispone el artículo 89 de la Constitución General de la República al consignar en su fracción primera que el titular del ejecutivo tiene la facultad y obligación de ‘I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia’. Esta facultad, se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.”¹⁷³

Al respecto de la anterior, existen criterios del máximo tribunal en nuestro país, establecidos en las tesis jurisprudenciales P./J. 30/2007 y P./J. 79/2009:

¹⁷¹ GARCÍA de Enterría, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo* (Vol.1), Madrid, Civitas, 1998, p. 169; en CASARÍN León, Manlio F. *Óp. cit.* p. 57.

¹⁷² Diccionario universal de términos parlamentarios. p. 309. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf [Consulta efectuada el 20 de octubre de 2012].

¹⁷³ *Ídem.*

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita¹⁷⁴

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el

¹⁷⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Agosto de 2009, p. 1067.

*de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*¹⁷⁵

“Esta facultad reglamentaria del Presidente de la República, considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye como dice Jorge Madrazo ‘una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos’. De las tres facultades contenidas en la primera fracción del citado artículo constitucional, una se refiere a la facultad de promulgar las leyes, otra a la de ejecutarla y la tercera a la facultad reglamentaria contenida en la expresión ‘proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia’. Es de consignarse aquí, que el Ejecutivo únicamente puede reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues los reglamentos que él expide ‘deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal’.”¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1515

¹⁷⁶ *Ídem*.

“El ejercicio de la facultad presidencial reglamentaria, se manifiesta en la expedición de las citadas normas que son abstractas, generales e impersonales, cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar a las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de departamento tienen competencia para elaborarlos, como sostiene la Tesis Jurisprudencial 890, publicada en el Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, citada por Burgoa.”¹⁷⁷

“Cuando se trata del régimen local interior de los Estados, las constituciones prevén facultades reglamentarias en favor de los gobernadores y cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos o autónomos (Francisco Berlín Valenzuela).”¹⁷⁸

Conclusiones.

- La “*norma*” es un concepto fundamental del orden jurídico mexicano, en un sentido general podemos señalar que es una regla dictada por el legislador para regular el actuar de la sociedad. Las normas jurídicas por su parte, son pautas de conducta que confieren facultades, imponen deberes u otorgan derechos para que los individuos en sociedad puedan comportarse de manera adecuada, vivir en armonía y asegurar sus intercambios.

¹⁷⁷ Diccionario universal de términos parlamentarios. p. 309. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf [Consulta efectuada el 20 de octubre de 2012].

¹⁷⁸ *Ídem.*

Es de señalar de la existencia de normas jurídicas que tienen una supremacía respecto de otras, las cuales dependen y están fundamentadas en las primeras, mismas que le dan validez y existencia a éstas últimas.

- Por lo que respecta a la legitimidad de la norma fundante se supone válida no porque una norma anterior le dé ese carácter, sino porque así lo es, ya que fue el pueblo a través de su voluntad quien determinó que un poder constituyente generara un instrumento normativo supremo que reflejara su realidad, necesidades e ideas, para poder establecer normas que los rigieran y protegieran, generando derechos y obligaciones.

En ese sentido, en atención a la norma fundante del Estado (Constitución), es el Gobierno de éste el que impone, con base en el ordenamiento superior, normas generales e individuales, es decir, ejecuta sus facultades de imperio y gobierno.

Por lo tanto, una norma es válida dentro del orden jurídico, hasta en tanto no es revocada por otra, poniéndole fin a la primera. Se debe observar que por validez podemos entender entonces la existencia de la norma, mientras que por eficacia, es cuando la conducta del hombre se da de conformidad con la norma, es decir, se da el cumplimiento de la ella.

- Por ley podemos entender que es una norma de carácter general, emanada o emitida por el poder legislativo, en el caso de nuestro sistema jurídico mexicano es emitida por el Congreso de la Unión.
- Reglamento es, desde el punto de vista de nuestro régimen jurídico, una norma general y abstracta, emitida por una autoridad de índole administrativo, con la finalidad de establecer los mecanismos de ejecución de las leyes.

En nuestro país, el reglamento tiene una concepción más limitada, atendiendo a las atribuciones que la norma Constitucional le permiten ejercer al Ejecutivo federal, pues éstos sólo son para ejecutar las normas que emita el Congreso de la Unión, ciñéndose a su contenido y con base en determinados principios que serán analizados con posterioridad.

La función del reglamento es asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes, en beneficio de la sociedad y para la funcionabilidad de las instituciones, así como del propio Estado. Es decir, busca establecer la regulación de los aspectos técnicos que no han sido desarrollados en la Ley, para poder realizar y llevar a cabo su debida observancia.

- La facultad reglamentaria, es aquella que atribuye al Presidente, la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, de conformidad con el numeral 89 de la Constitución General de la República al consignar en su fracción primera que el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad y obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expide el órgano legislativo, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta facultad, se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.

III. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Dentro del derecho positivo, el fundamento para que un Poder distinto del Legislativo ejerza la función legislativa, es la propia norma fundamental. Por lo mismo, para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que dicha atribución este consignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a ello, y como anteriormente se ha señalado, la facultad reglamentaria encuentra base constitucional en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(...)”

El precepto señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República, las de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Como podemos ver se establecen tres supuestos:

- a) Promulgación las leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión y que le remita tales efectos; lo cual autentifica la existencia y regularidad de la ley;
- b) Ejecutar las leyes que en su caso expida el Congreso General, y
- c) Proveer a la competencia administrativa los elementos necesarios para que la ley sea observada.

Dentro del tercer supuesto antes aludido, encontramos la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, la ley o decreto que remitió el Congreso.

Tal y como lo señala la propia fracción, proveer a la esfera administrativa para su exacta observancia. Esto quiere decir, que deberá establecer mecanismos adecuados para que la ley publicada sea, además de vigente, eficaz y poder darle su debido cumplimiento. “Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las

oficines (*sic*) del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley. Su estudio en detalle corresponde al derecho administrativo.”¹⁷⁹

La facultad para el Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción.

“En el sentido gramatical de la palabra ‘proveer’ es el de poner los medios adecuados para un fin, en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.”¹⁸⁰

La facultad reglamentaria es una facultad del Presidente, la cual no está derivada de un mandato legislativo, sino directamente es concedido por la Constitución Federal. El ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del Poder Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo, sin que exista una obligación para ello.

“Calificación y significado jurídico-constitucional. La facultad del Ejecutivo de dictar reglamentos afecta manifiestamente al principio de división de poderes, de acuerdo con el cual el poder legislativo de quedar reservado al Parlamento, sin embargo, no representa una verdadera quiebra de este principio, porque al Ejecutivo no le está permitido legislar por su propio derecho, sino sólo sobre la base de una habilitación establecida mediante una ley formal, es decir, sobre el fundamento de una habilitación del Parlamento. El Parlamento tiene pues, que adoptar las decisiones esenciales; debe anunciar el marco y la dirección a seguir por el reglamento que ha de dictarse. Sólo cabe remitir al Ejecutivo la regulación de cuestiones de detalle en el marco de programa legislativo. El Parlamento sigue siendo, pues, dueño del Poder Legislativo. A él le compete determinar si y de qué manera se dicta el reglamento. Además en cualquier momento puede no sólo

¹⁷⁹ TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, cuadragésima edición, México, Porrúa, 2011, p. 464.

¹⁸⁰ FRAGA, Gabino, *Óp. cit.* p. 110.

revocar la habilitación otorgada, sino también derogar o modificar mediante una ley formal los reglamentos promulgados (primacía de ley).”¹⁸¹

“La Constitución otorga la facultad de expedir reglamentos de los llamados de ejecución, únicamente al presidente de la República; dicho de otra manera, la Constitución otorga el poder reglamentario de las leyes al presidente, y lo hace de forma absoluta, pues en ninguna de sus normas, prevé excepción alguna.”¹⁸²

“Ello es así pues históricamente el presidente de la República, de hecho y por derecho, es la figura predominante de nuestra organización política, por lo que la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo, es considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.”¹⁸³

“Esta facultad consiste exclusivamente, dado el principio de división de poderes que impera en nuestro país, en la expresión de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas, pero sin que a título de su ejercicio pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariar o alterar sus disposiciones por ser precisamente la ley su medida y justificación.”¹⁸⁴

¹⁸¹ HARTMUT, Maurer, *Óp. cit.* pp. 70-71.

¹⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Crónicas del Pleno y de las Salas, Controversia Constitucional 22/2001, “Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal”, edición 2006, México-SCJN, p. 3.*

¹⁸³ *Ídem.*

¹⁸⁴ *Ídem.*

A. Principio de Subordinación Jerárquica.

El principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, completamente o pormenore y en la que encuentre su justificación y medida.

B. Principio de Reserva de la Ley.

El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, es por ello que se impide que el reglamento aborde temas y materias ajenas, mismas que están reservadas exclusivamente para el legislador.

Conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, sin que el reglamento se entrometa.

C. Criterio jurisprudencial de los principios rectores de la facultad reglamentaria

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de una serie de amparos en revisión en el año 2005, estableció el siguiente criterio jurisprudencial, respecto de los principios de la facultad reglamentaria:

“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que **la facultad reglamentaria se rige por dos principios**: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El **principio de reserva** de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), **prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes** del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el **principio de subordinación**

jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.¹⁸⁵

Como se puede apreciar del criterio antes citado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé que del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal se puede desprender la facultad con la que cuenta el Ejecutivo Federal para que expida normas reglamentarias de las leyes que del Poder Legislativo emanen.

Al respecto, es de mencionar que del criterio referido también se puede señalar que la facultad de reglamentar se encuentra integrada por dos principios fundamentales, como lo son: i. El de reserva de ley y ii. El de subordinación jerárquica; estableciendo que el primero de estos consiste en la prohibición de que se en el reglamento se aborden materias reservadas para ser legisladas por el Congreso General en las leyes que emita, por lo que respecta el segundo principio, señala el máximo tribunal que consiste en la exigencia para que el reglamento este precedido por una ley, de la cual deben de ser desarrolladas sus disposiciones legales por el instrumento reglamentario.

D. Conclusión respecto de la Facultad Reglamentaria.

La facultad reglamentaria es una facultad del Presidente, la cual no está derivada de un mandato legislativo, sino directamente es concedido por la Constitución Federal. El ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del Poder Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo, sin que exista una obligación para ello.

La facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas legales, en el caso de la existencia de alguna omisión, ni para modificar su contenido, pues eso le compete en exclusiva al legislador, además de que sería un acto inválido.

¹⁸⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis Jurisprudencial número: 1a./J. 122/2007, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, p.122.

No es posible que un reglamento otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a las contenidas en la norma que busca reglamentar.

“Las razones por las que se justifica que el Presidente de la República posea la facultad reglamentaria son: (i) el Titular del Ejecutivo Federal es quien cuenta con los cuerpos técnicos para llevar a cabo dicha tarea; (ii) cuenta con un contacto más estrecho con la situación a la cual se le aplicará la ley y (iii) porque el reglamento tiene mayor facilidad de reforma o modificación, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.”¹⁸⁶

La facultad que posee el Ejecutivo Federal de reglamentar leyes, no se puede traducir en una obligación para hacerlo, ya que no hay forma de obligarlo para que realice dicha función.

Por lo que respecta a los principios de **Subordinación Jerárquica** y **Reserva de la Ley** se establece lo siguiente:

- El principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, completamente o pormenore y en la que encuentre su justificación y medida.
- El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, es por ello que se impide que el reglamento aborde temas y materias ajenas, mismas que están reservadas exclusivamente para el legislador.

Conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, sin que el reglamento se entrometa.

¹⁸⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Crónicas del Pleno y de las Salas, Controversia Constitucional 22/2001, “Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal”, Óp. cit. p. 5.*

PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UN REGLAMENTO.

El dos de diciembre de dos mil cuatro, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, emitió, de conformidad con sus facultades -establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal-, el “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal”, el cual hasta la fecha se encuentra vigente.

El referido Acuerdo, de conformidad con su artículo “*Primero.*” tiene por objeto establecer:

“ ...

- i. Los requisitos, procedimientos y plazos a que deberá sujetarse la elaboración, revisión y trámite de proyectos de reglamento o de decreto por los que se adicionen, reformen, abroguen o deroguen disposiciones reglamentarias que deban ser sometidos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, y*

- ii. Las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos de los proyectos de reglamento o de decreto a que se refiere la fracción anterior.”*

El Acuerdo, busca fijar los requisitos y procedimientos que debe seguir la Administración Pública Federal para la elaboración o modificación de un Reglamento, es de observar que la Consejería Jurídica del Presidente de la República tiene una participación activa dentro de dicho procedimiento, pues emitirá opiniones y coordinará con las dependencias del Ejecutivo, los estudios técnico-jurídicos de los proyectos de reglamento que se pongan a su consideración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo, para su firma, y sea éste quien lo emita, con los refrendos respectivos y a través de la Secretaría de Gobernación, y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se reitera que todos los proyectos de reglamento y de decreto que se elaboren para ser sometidos a consideración y en su caso para la firma del Presidente de la

República, se tramitarán por lo dispuesto y establecido en el “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal”, salvo en los casos que el Titular de la Administración Pública Federal disponga un procedimiento y trámite distinto (Artículo “Tercero”, del Acuerdo).

El numeral “Quinto” del Acuerdo prevé que la elaboración de anteproyectos, las dependencias administrativas y entidades deberán,

“I. Señalar en el exordio la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para la expedición del reglamento o decreto, así como las disposiciones legales que le dan fundamento al instrumento jurídico respectivo;

II. Establecer, en el caso de decretos, su objeto y alcance de manera clara y congruente, mediante el señalamiento de las disposiciones materia de la reforma, adición, abrogación o derogación;

III. Redactar los preceptos que los integren con estricto apego a la Constitución y a las leyes que se reglamenten y en forma congruente y sistemática con el orden jurídico nacional, así como estructurarlos de manera ordenada y lógicamente progresiva, clara, breve y sencilla, y

IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente y, de ser posible, las disposiciones jurídicas que expresamente se derogan.”

Además, la dependencia o entidad respectiva solicitará la opinión de las dependencias cuya competencia tenga alguna relación con el anteproyecto de ley o decreto de que se trate. Dicha opinión deberá ser remitida, por la Unidad Jurídica respectiva, a más tardar 30 días posteriores a su solicitud.

Los proyectos de reglamento y de decreto deberán ser remitidos a la Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal, con una anticipación mínima de treinta días respecto de la fecha en que se pretenda que sean sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República. Éstos serán presentados en la Oficina del Consejero Jurídico, quien los turnará a la Consejería Adjunta

correspondiente –de Legislación y Estudios Normativos-, para su revisión y trámite correspondiente.

La Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos realizará la revisión jurídica de los proyectos y formulará las observaciones que estime conducentes, le corresponderá a ésta resolver las consideraciones que sean vertidas por las dependencias de la administración pública.

El Trámite que se deberá seguir para la presentación de los proyectos de reglamento presentados ante la Consejería Jurídica se establece en el Capítulo Cuarto llamado ‘*Del trámite*’, numeral ‘*Decimoquinto*’, del “*ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal*”, publicado el 2 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se prevé lo siguiente:

Capítulo Cuarto

Del trámite

Decimoquinto.- *Los proyectos de reglamento o de decreto que se presenten a la Consejería Jurídica, ..., deberán estar acompañados de los documentos siguientes:*

I. Ficha técnica, la cual deberá contener la descripción sucinta de la materia y objeto del proyecto; la descripción general de las hipótesis jurídicas que se pretende reglamentar; las razones del contenido de las disposiciones básicas y sus objetivos concretos; el señalamiento de los principios constitucionales y legales de los que deriva el proyecto, así como su inserción en el esquema programático gubernamental;

II. Copia de los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia esté relacionado con el proyecto;

III. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 24 y 25 de

su Reglamento y, según sea procedente, cualquiera de los documentos siguientes:

a) Constancia de la publicación del anteproyecto en el sitio de internet de la dependencia promovente;

b) Constancia de publicación del anteproyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, o

c) El documento que contenga las razones que justifiquen la emergencia o aquellas que demuestren que la publicación previa del anteproyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.

IV. En su caso, copia del dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el posible impacto presupuestario del anteproyecto, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;

V. En caso de proyectos de reglamento interior o de decreto por los que se modifiquen las estructuras orgánicas u ocupacionales de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, copia del dictamen de la Secretaría de la Función Pública a que se refiere el lineamiento Noveno;

VI. En caso de anteproyectos sujetos al proceso de mejora regulatoria, dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria o, en su caso, el documento por el que dicha Comisión señale que no es necesario elaborar la manifestación de impacto regulatorio o que no va a emitir el dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y

VII. Cuadro comparativo que confronte el texto de las disposiciones vigentes, el texto del proyecto y los comentarios relativos.

...”

Ahora bien, cuando se trate de reglamentos o decretos sujetos a la regulación y desarrollo del contenido del Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se podrá presentar el documento que contenga las razones que

justifiquen la emergencia o aquellas que demuestren que la publicación previa del anteproyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo; en ese caso, la Comisión Reguladora someterá el anteproyecto al proceso de mejora regulatoria respectivo, el cual será resuelto por la Consejería Jurídica en Definitiva, respecto de la petición de no publicación, tomando en cuenta la opinión que emita la mencionada Comisión.

Por último, una vez que se hayan satisfecho los requisitos que se establecen en el Acuerdo de la materia, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a través de si Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos, realizará la impresión del proyecto en original y cinco copias y autorizará que se recabe el refrendo de los titulares de las secretarías que correspondan, es de precisar que la dependencia promovente del reglamento recabará los refrendos que el proyecto requiera.

Una vez que se hayan recabado los refrendos respectivos, la Consejería Adjunta remitirá el proyecto de reglamento o de decreto a la Oficina del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, quien, de estimarlo procedente, lo someterá a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Una vez que el Reglamento o Decreto haya sido firmado por el Presidente de la República, la Consejería Adjunta programará, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez que suceda ello estará vigente la norma reglamentaria respectiva.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria se encuentra prevista y reconocida en el numeral 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece textualmente lo siguiente:

Capítulo segundo

De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Artículo 69-E.- *La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:*

- I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;*
- II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;*
- III. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;*
- IV. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;*
- V. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;*
- VI. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;*
- VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y*
- VIII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.”*

Además, se prevé en el artículo 69-F de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo que la Comisión de Mejora Regulatoria contará con un Consejo, el cual tendrá ciertas facultades, como lo es: **i.** Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria; **ii.** Conocer los programas de la Comisión así como los informes que presente el director general, y **iii.** Acordar los asuntos que se sometan a su consideración. Es de precisar que la integración del mencionado Consejo se integrará por los titulares de las Secretarías de Economía quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Se contempla que sean invitados permanentes en el Consejo de la Comisión de Mejora Regulatoria, al Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional.

Del contenido del artículo 69-H, en relación con el 4º, ambos de la Ley de Procedimiento Administrativo, se prevé que en los casos de lo que nos interesa, 'Reglamentos', los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y cuando éstos sean elaborados por organismos descentralizados de la administración pública federal, los presentarán ante la Comisión de Mejora Regulatoria, junto con una manifestación de impacto regulatorio (con las especificaciones que la propio Comisión determine), cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en la que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien actuará como ya se mencionó a través de su Consejería Jurídica.

Sobre éste tema es de observarse que se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el

anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión.

Por último, éste tema de la Comisión de Mejora Regulatoria¹⁸⁷, se prevé que se harán públicos los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes, autorizaciones y exenciones que emita.

¹⁸⁷ Es de señalar respecto de la mejora regulatoria lo siguiente, dato que puede ser consultado en la página de internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) '<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>':

La mejora regulatoria es la política pública que tiene como objetivo garantizar que la regulación genere mayores beneficios que costos y el máximo beneficio para la sociedad. La mejora regulatoria asegura que la regulación responda al interés público, en términos de promover el buen funcionamiento de los mercados, incrementar la competitividad de la economía, genere empleos, mejore la distribución del ingreso y, en general, eleve el nivel de bienestar de la población.

La política de mejora regulatoria tiene dos vías:

- 1. El análisis del flujo regulatorio. La nueva regulación, desde el momento en que está siendo confeccionada por los reguladores, debe ser sometida a un proceso de mejora regulatoria en el cual se promueve la consulta pública y con ello los interesados pueden emitir sus opiniones. Durante este proceso de mejora regulatoria, los reguladores deben garantizar, ex ante, que el impacto de la regulación, en términos de beneficios y costos, será positivo*

desde el punto de vista social. Para ello, las regulaciones deben ser acompañadas de una manifestación de impacto regulatorio.

2. *La revisión del acervo regulatorio. Para contar con un mejor marco regulatorio en el país, resulta indispensable realizar revisiones periódicas de la regulación vigente. Esta revisión debe ser entendida como un proceso permanente o de mejora continua. Para ello, se deben impulsar programas de mejora regulatoria cada cierto periodo de tiempo. Asimismo, resulta necesario llevar a cabo diagnósticos de la regulación mediante el análisis ex post de impacto regulatorio con el objetivo de estimar beneficios y costos regulatorios, considerar alternativas y modificar el marco regulatorio.*

En ambas vías, la mejora regulatoria implica llevar a cabo procesos de desregulación, de simplificación administrativa y de emisión de nuevas regulaciones.

En diversos países del mundo se lleva a cabo la política de mejora regulatoria en ambas vías. Muchos países cuentan con esquemas y procesos en los que se revisa ex ante las regulaciones que pretenden ser implementadas, mediante el uso de la manifestación de impacto regulatorio. De esta manera, se pretende asegurar que la nueva regulación genera beneficios superiores a los costos sociales y se escoge la mejor alternativa de política regulatoria. Por otra parte, diversos países en el mundo también llevan a cabo la revisión periódica de su acervo regulatorio a efecto de eliminar aquellas que no sean necesarias, y mejorar las que resulten indispensables. Estos procesos de depuración han sido conocidos como guillotinas regulatorias.

En los últimos años, la COFEMER se había enfocado en el proceso de mejora regulatoria que atiende el flujo de la nueva regulación. Sin embargo, en la presente Administración, el Presidente Felipe Calderón instruyó llevar a cabo una reforma regulatoria, a fin de revisar el acervo regulatorio y eliminar toda regulación que no sea indispensable o no se justifique.

Para la Administración Pública Federal, la política de mejora regulatoria se encuentra institucionalizada en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. A través de esta ley se creó la COFEMER y se le dotó de las siguientes herramientas a fin de que lleve a cabo el proceso de mejora regulatoria:

- **Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).**- *Es un documento de análisis técnico de las propuestas de regulación. Introduce el concepto de eficiencia económica en el diseño de las regulaciones, puesto que se utiliza para analizar el problema que se desea atender,*

las alternativas a la regulación, los impactos esperados en términos de costos y beneficios sociales, la estrategia de implementación y los problemas de instrumentación. La MIR permite analizar la racionalidad económica de las regulaciones y la coherencia entre la regulación que se propone y el problema que se desea atender. Con ello, se perfecciona el diseño de la regulación y, en consecuencia, se incrementa sustancialmente la efectividad de la misma. La mayoría de los países desarrollados utilizan la MIR como instrumento fundamental del proceso de mejora regulatoria.

- **Consulta Pública.-** *Cuando la COFEMER recibe las propuestas de regulaciones y las manifestaciones de impacto regulatorio, las hace públicas a fin de recibir comentarios de la sociedad civil, de la industria y del propio gobierno. Los comentarios recibidos durante la consulta pública proporcionan información muy útil de los sujetos regulados, lo cual permite mejorar el diseño de la regulación.*
- **Programas de Mejora Regulatoria.-** *Son los programas a través de los cuales las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal se comprometen a mejorar su acervo regulatorio y a emitir nuevas regulaciones que se consideran necesarias para mejorar el desempeño de sus sectores. La COFEMER asesora a las dependencias sobre estos programas y se encarga de darles seguimiento.*

México es el único país de América Latina que tiene un proceso formal de mejora regulatoria. Asimismo, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México ha adoptado diversas recomendaciones de esa organización a fin de mejorar el proceso. En 2009, la OCDE publicó el reporte “Indicators of Regulatory Management Systems”, con el cual evaluó los sistemas de administración regulatoria de sus 30 países miembros. De acuerdo con este reporte, México ocupa el quinto lugar en cuanto a la Capacidad Institucional para la Administración de la Reforma Regulatoria, sólo detrás del Reino Unido, Holanda, Alemania y Canadá.

CAPÍTULO CUARTO

LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

A lo largo de los capítulos anteriores se ha tratado de explicar en qué consisten los medios de control de la constitucionalidad entre los cuales encontramos a la controversia constitucional.

Al respecto, es de mencionar que de conformidad con las facultades constitucionales con las que cuenta el Presidente de la República para emitir los reglamentos de las leyes que emita el Congreso de la Unión, éstos pueden ser atacados mediante el referido medio de control, es decir, por juicio de controversia constitucional.

En éste sentido, para tratar de explicar la realidad social actual, mediante la determinación que dicte nuestro máximo tribunal de nuestro país en el tema, se analizarán brevemente algunos asuntos relacionados con la impugnación de reglamentos, para poder establecer cuáles son las limitantes que tiene el Ejecutivo Federal con la emisión de dicho cuerpo normativo de naturaleza formalmente administrativo, pero materialmente legislativo:

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2001 (REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA).

Podemos señalar que la energía eléctrica es un pilar en las labores cotidianas de la humanidad y, en la actualidad, no se podría concebir un mundo sin ella. Además, la electricidad es un elemento importante para el desarrollo de toda nación; por lo tanto, las acciones que tengan que ver con su regulación, para efectos de su obtención, distribución, manutención y abastecimiento, son aspectos de suma relevancia para que la sociedad tenga interés en ellos.

Por tal razón, en la controversia constitucional que se pretende analizar se estudian las facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia, así como las que tiene el Presidente de la República para que, a través de la facultad reglamentaria, establezca las normas pertinentes para ejecutar y hacer observar las leyes que emanan del Congreso General en materias de energía eléctrica.

A. Antecedentes del juicio de controversia constitucional 22/2001.

- El veinticuatro de mayo de dos mil uno se emitió, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Mediante escrito presentado el cuatro de julio de dos mil uno, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y de la Cámara de Senadores, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, promovieron juicio de controversia constitucional en contra del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- En el juicio de controversia constitucional se demandaron:
 - i. Al Presidente de la República, por ser el titular del Poder Ejecutivo Federal, se le atribuyó la expedición del Reglamento impugnado;
 - ii. Secretario de Energía, titular de la Secretaría y dependiente del Poder Ejecutivo Federal, se le atribuyó el refrendo y la aplicación en particular del Reglamento atacado;

- iii. Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía y por tanto autoridad integrada y dependiente de la Administración Pública Federal, se le atribuyó la aplicación en particular del Reglamento atacado, y
 - iv. Secretario de Gobernación, titular de la Secretaría de Gobernación y dependiente del Poder Ejecutivo Federal, se le atribuyó la publicación del Reglamento atacado.
- Por acuerdo de cinco de julio de dos mil uno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada la demanda constitucional y ordenó formar y registrar el expediente asignándole el número de expediente 22/2001 y, en razón del turno, designó al Ministro Juan N. Silva Meza instructor del asunto.
 - Mediante acuerdo de cinco de julio de dos mil uno, el Ministro Instructor en la controversia constitucional 22/2001 tuvo por admitida a trámite la demanda constitucional, reconociendo la personalidad de los promoventes, así como de las autoridades demandadas.

B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional 22/2001.¹⁸⁸

La actora argumentó que el Decreto impugnado, excedió y contravino el contenido de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues se vulneró el principio de división de poderes, y los artículos 73, fracción X, y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁸⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, SCJN, México, 2005, p.p. 31-37.

Engrose de la resolución de la controversia constitucional 22/2001. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [Fecha de consulta: 27 de octubre de 2012]

Lo anterior lo estimó así, ya que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no es una ley marco que establezca principios generales que son susceptibles de regularse a través de un Reglamento, por el contrario es una Ley que establece de forma detallada las características y condiciones en las que se debe de prestar a los particulares el servicio público de energía eléctrica, así como el nivel de participación que pueden llegar a tener el sector público, privado y social.

La referida Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica dispone dentro de sus primeros artículos -1º, 2º y 4º-, la facultad y atribución que tiene el Estado, en exclusiva, respecto de la generación, transformación y distribución de la energía eléctrica. Es de mencionarse que también prevé las excepciones para que los particulares puedan participar en la generación de la energía eléctrica, y su regulación respectiva –artículos 3º, 36, 36-bis, 37 y 38 de la Ley-.

Al respecto, manifestó la actora lo siguiente:

- a. respecto de de los casos de excepción en los que podrán participar los particulares en la generación de la energía eléctrica lo siguiente:
 - “i) La generación para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
 - ii) La generación por productores independientes para su venta a Comisión Federal de Electricidad (CFE).
 - iii) La generación para exportación.
 - iv) La importación para abastecimiento de usos propios.
 - v) La generación para usos en emergencia derivadas de interrupciones en la prestación del servicio público.”
- b. La Ley prevé que el servicio público de energía eléctrica se lleve a cabo por el organismo paraestatal denominado Comisión Federal de Electricidad,

pero permite que existan excepciones para una mejor prestación del servicio sin que se vea afectado el esquema de participación creado en la ley.

- c. La Ley dispone que cuando resulte conveniente que el suministro del servicio se lleve a cabo por particulares, atendiendo a los costos, estos deberán ser llamados a una convocatoria para satisfacer tal finalidad.

Es de señalar que la promovente argumentó que las reformas realizadas en el Decreto impugnado, mediante las cuales se adicionaron los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley, invaden y vulneran las facultades con las cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia (Artículo 73, fracción X, de la Constitución General). Lo anterior es así, ya que el referido artículo 135 del Reglamento reformado establece, contrario al contenido de la Ley, que i. La Comisión Federal de Electricidad podrá, y hasta cierto punto deberá, adquirir hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración, y ii. La adquisición hasta por 20 MW en los casos de autoabastecimiento, siempre que tenga una capacidad instalada hasta de 40 MW y hasta el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de autoabastecimiento.

Lo anterior a juicio del actor excedía las facultades del reglamentarias del Presidente de la República, pues se estaba dando, a través de las mencionadas reformas, apertura absoluta para que los particulares generarán energía eléctrica y pudieran venderla sin ninguna restricción a la CFE; además, se facultaba al Secretario de Energía para que pudiera modificar los porcentajes que la Ley establecía para venta de energía eléctrica por particulares. En consecuencia, la Secretaría de Energía tendría el control de la energía generada por los particulares, cuestión que le compete en exclusiva al Congreso de la Unión, según lo establecido en el numeral 73, fracción X de la Norma Fundamental.

Por ultimo, la reforma atacada eliminó el requisito de una convocatoria pública para que el Estado adquiera de particulares la energía eléctrica, lo cual contraviene el contenido del artículo 36-bis, fracción II, de la Ley del Servicio

Público de Energía Eléctrica, en relación con el 134 de la Constitución Federal, pues se limita al Estado la posibilidad de asegurar las mejores condiciones para la adquisición de la energía.

C. Contestación que dio el Presidente de la República respecto de la demanda de controversia constitucional 22/2001.¹⁸⁹

Mediante escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil uno por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, se dio contestación a la demanda de controversia constitucional en los términos siguientes:

1. Causal de improcedencia.

Argumentó la demandada que los actores de la controversia constitucional carecían de legitimación procesal activa y representación para interponer el juicio, toda vez que fue promovido por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en relación a lo siguiente: i. La decisión tomada por la Comisión Permanente en el sentido que el Congreso de la Unión presentara una controversia constitucional representado por ella, y ii. Que existe una absoluta inactividad del Congreso y que los funcionarios de la Mesas Directivas de la Cámara de Senadores y de Diputados únicamente suscribieron la controversia en calidad de 'invitados', sin que en sus respectivas Cámaras se tomara el acuerdo correspondiente.

Se mencionó que, como se aprecia de la demanda, la Comisión Permanente determinó que el Congreso interpusiera una controversia constitucional; es decir, tomó un acuerdo a nombre del Congreso y no del suyo propio. Lo anterior implica que la controversia constitucional es improcedente, ya que el promovente no tiene la representación del Congreso de la Unión, ni puede tomar acuerdos a nombre de

¹⁸⁹ Véase en, Engrose de la resolución de la controversia constitucional 22/2011. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [Fecha de consulta 27 de octubre de 2012]

este último, ni tiene la legitimación para interponer en el presente asunto una controversia a nombre propio (Citó la demandada el rubro de la tesis: *LA COMISIÓN PERMANENTE NO REPRESENTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, NI PUEDE TOMAR ACUERDOS EN SU NOMBRE*).

Se mencionó que dentro de las atribuciones de la Comisión Permanente no se encuentra la de tomar acuerdos a nombre del Congreso, ni la de ejercer la representación del Congreso de la Unión, ni la de legislar en materia alguna (incluida la de energía eléctrica).

En el presente caso, la Comisión Permanente tomó un Punto de Acuerdo para presentar la presente controversia constitucional (el cual, obviamente, no puede sustituir al de las Cámaras). Además, la conjunción del Presidente de la Comisión Permanente, la cual no representa al Congreso de la Unión, y de los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, quienes no cuentan con el acuerdo de sus Cámaras no legitiman la presentación de la controversia, es decir, dos representaciones defectuosas no se convierten en una idónea.

Conforme a lo anterior, se argumentó, en la referida causal de improcedencia, que la Comisión actora carecía de legitimación pues a través de la interposición de la controversia constitucional no se combatía una invasión de sus atribuciones, ya que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no tiene facultades para legislar en materia de energía eléctrica, sino que dicha facultad le corresponde en exclusiva al Congreso General de la República, conforme a las atribuciones que la Constitución General les establece a los anteriores órganos legislativos. Por lo tanto, se estimó, en la contestación, que se debió citar a una sesión extraordinaria para que el órgano legislativo respectivo fuera quien determinara la interposición del medio de control constitucional.

En conclusión, se argumentó que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los artículos 105, fracción I, constitucional, 1º, 10 y 11 de la propia Ley Reglamentaria

en la materia y, por lo tanto, se debe sobreseer el asunto conforme al contenido del artículo 20, fracción II, de la referida Ley Reglamentaria.

2. Contestación al fondo de la demanda de controversia constitucional 22/2001.

- a) Contrario a lo manifestado por la promovente, el Decreto impugnado no modifican los límites de energía eléctrica que pueden producir los particulares.

Al respecto, en la Ley de Energía sólo se establecen los siguientes límites relacionados con la producción: i. Los pequeños productores no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW; ii. La producción eléctrica destinada al autoconsumo de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas no podrán exceder de 1 MW, y iii. No se requerirá permiso para el autoabastecimiento que no exceda de .5 MW. Es importante señalar que estos límites únicamente son para diferenciar las distintas modalidades, pero no para imponer restricciones a la producción de energía por parte de los particulares, ni para las adquisiciones de la Comisión.

En éste sentido, las reformas impugnadas no realizaron ninguna modificación que guarde relación con estos límites.

- b) El reglamento no contraviene los supuestos límites de adquisición de energía establecidos en la ley.

La Ley de Energía únicamente regula la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica en los artículos 3° y 36 a 39. Estos artículos, ni en algún otro de la Ley se determinan límites para la adquisición de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad. Los límites a la capacidad que puede adquirir la Comisión únicamente existen en el Reglamento y sólo se refieren a los permisionarios de autoconsumo y cogeneración (El artículo 135, fracción II,

del Reglamento se establecen los topes máximos de energía eléctrica que podrá adquirir la Comisión).

Como se puede ver el único límite que se modificó fue el que había establecido el Presidente de la República, en uso de su facultad reglamentaria, en la fracción II del precepto 135 del Reglamento. En consecuencia, si la Ley de Energía no establece ningún límite para la adquisición de energía, es imposible que el Reglamento los haya alterado.

- c) El hecho de modificar los límites no implica la participación ilimitada de los particulares en la generación de la energía.

La reforma al Reglamento tampoco implica que se venda energía eléctrica a la CFE de forma irrestricta, ya que i. Los mayores suministradores de energía son los productores independientes y respecto a la adquisición que se haga de éstos no existe limitación alguna establecida en Ley o Reglamento, y ii. La adquisición que se hace de los permisionarios de cogeneración y autoabastecimiento es sólo de excedentes.

- d) La adquisición de energía eléctrica por parte de la CFE, contenidos en la reforma impugnada, no suprime el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica de toda clase de permisionarios y en consecuencia, no se violan los artículos 36-Bis, fracción II, de la Ley de Energía y 134 de la Constitución Federal.

Se señaló que la licitación tiene el carácter de una regla general que admite excepciones cuando, a juicio del legislador, existan circunstancias materiales que hagan evidente que las mejores condiciones para el Estado pueden ser logradas de una mejor manera mediante procedimientos o mecanismos alternativos.

En el caso de la Ley de Energía, tratándose de los excedentes originarios en la actividad de autogeneración y cogeneración se está, precisamente, ante un ejemplo en el cual el Congreso de la Unión, con fundamento en el párrafo tercero

del artículo 134 constitucional, consideró que el procedimiento de licitación mediante convocatoria pública no era el idóneo para adquirir tales excedentes y, en consecuencia, estableció bases y reglas distintas.

Es decir, conforme a la Ley de Energía, la adquisición de energía proveniente de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración no se realiza discrecionalmente, sino que: i. Debe ser necesariamente más barata de la que produce el organismo público encargado exclusivamente de prestar el servicio público, pues de lo contrario la Comisión no puede adquirirla y el particular tampoco puede comercializarla por ser ésta una actividad reservada al Estado y, por lo tanto, se ve obligado a desperdiciarla o bien a venderla en el extranjero, previo permiso de exportación que otorga la misma autoridad; ii. Debe ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio, pues de lo contrario, independientemente del precio, no podrá ser adquirida por la Comisión para prestar el servicio público, dándose las mismas consecuencias que en el supuesto anterior, y iii. Sólo se adquiere la energía excedente si la Comisión necesita la energía, es decir, aunque el permisionario está obligado a ponerla a disposición de la Comisión, no existe ningún compromiso de compra por parte de ésta.

Sin embargo, el legislador no delegó de manera ilimitada y discrecional en el Ejecutivo Federal el fijar los términos y condiciones de los convenios de adquisición, sino que estableció las bases y requisitos para acreditar la economía, oportunidad, eficiencia y eficacia que aseguran las mejores condiciones para el Estado. En este sentido, el Ejecutivo se limitó a reglamentar la forma en que habrían de hacerse las adquisiciones de excedentes de energía eléctrica provenientes de autoabastecimiento y cogeneración que no impliquen nuevas instalaciones, respetando en todo los criterios establecidos por el legislador.

En suma, el régimen reglamentario es acorde con la Ley de Energía y con el artículo 134 constitucional y asegura al Estado las mejores condiciones, toda vez que tanto las licitaciones, por su propia naturaleza, como las adquisiciones de excedentes fuera de subasta, deben ser siempre a menor costo en relación con

los precios de la Comisión y ofrecer técnicamente la óptima estabilidad, calidad y seguridad. Al respecto, los requisitos antes señalados, se reiteran en los artículos 124 y 135 del Reglamento atacado.

En esa virtud, tampoco es correcta la interpretación del promovente en el sentido de que el Reglamento haya suprimido el requisito de convocatoria para 'toda clase de permisionarios', puesto que, como se ha demostrado, las compras de excedentes según la ley y el Reglamento, antes y después de la reforma, están referidas exclusivamente a los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración.

- e) Por lo que respecta a la impugnación de la demanda, consistente en que se pretende alterar el marco creado por la Ley de Energía, al autorizar a la Secretaría de Energía para modificar, a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en ley para la adquisición de energía eléctrica de los particulares, por lo que quedaría en sus manos la determinación política y el manejo indiscriminado, sin regulación alguna de la energía generada por los particulares, pues se transgrede la competencia del Congreso para legislar en la materia.

En primer lugar, en la Ley de Energía no se establece ningún límite de la energía que puede adquirir la Comisión de los particulares, ya que los únicos límites que existen al respecto han estado y están establecidos en el Reglamento. Ahora bien, si en el Reglamento se establecen los límites, en consecuencia, en el mismo se podrán establecer las excepciones.

En este caso, además, es lógico que sea a juicio de la Secretaría de Energía quien tiene el conocimiento de las necesidades de energía eléctrica y a quien le corresponde la determinación de la política energética, de conformidad con el artículo 33, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En segundo lugar, respecto al acto administrativo, la propia Ley de Energía faculta a la Secretaría para dictar disposiciones administrativas, artículo 5°.

En tercer lugar, la facultad de modificar los límites no implica que la Secretaría de Energía realice un manejo indiscriminado de la energía generada por particulares, sino que únicamente pueda determinar cuándo, por necesidades del servicio público, se necesite variar los límites establecidos por el Reglamento.

En consecuencia de todo los argumentos señalados en la contestación de la demanda de controversia constitucional, se concluyó, por parte de la demandada, que el Presidente de la República no invade facultades del Congreso de la Unión, ya que el Reglamento emitido es acorde con las disposiciones de la Ley de Energía, que no fue más allá de ella, ni la extendió a supuestos distintos, y es incorrecta la afirmación del promovente en el sentido de que el Reglamento fue utilizado como instrumento para llenar lagunas de la Ley de Energía, para reformarla o para remediar olvidos y omisiones.

D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR), en al controversia constitucional 22/2001.¹⁹⁰

El Procurador General de la República mencionó que de los artículos 78, de la Constitución Federal, y 116, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que la Comisión Permanente tenga facultades para representar al Congreso de la Unión, ni para interponer a nombre de éste una demanda de controversia constitucional; razón por la cual se manifestó por inválida la representación pretendida por la promovente.

Señaló que como el Congreso General estaba en receso al momento de la interposición de la demanda constitucional, y toda vez que la Comisión

¹⁹⁰ Véase *en*, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Ibidem*. p.p. 42-45.

Permanente no cuenta con facultades legales para actuar en representación del órgano legislativo, es evidente que los Presidentes de las Cámaras del Congreso tampoco tenían legitimación activa para interponer el juicio de controversia constitucional, por lo que lo conducente es sobreseer el asunto.

Además, se manifestó en el sentido de que con la emisión del Decreto impugnado, el Ejecutivo Federal lo realizó en ejercicio de sus atribuciones constitucionales para reglamentar las leyes (Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal).

Por último, señaló lo siguiente:

- Infundada la violación manifestada por la promovente, en contra del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, ya que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica prevé, en sus artículos 5º, 36, y 36-bis, la autorización para que la Secretaría de Energía dicte las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, las cuales deberán ser cumplidas por la CFE y por todos los que concurran al proceso productivo.
- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica deja abierta la posibilidad para que en el Reglamento se establezcan los porcentajes para la adquisición de excedentes de los permisionarios, al hacer tal prevención dentro del artículo 36 de la propia ley.
- La reforma atacada sólo modificó los límites, del porcentaje de adquisición de la energía eléctrica, establecidos en el propio Reglamento y no del contenido de la Ley, sin que se vulnere facultades del Congreso de la Unión.
- Infundado el argumento que establece una violación al artículo 134 de la Constitución Federal, y 36-bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, toda vez que, primero, la convocatoria se exige únicamente cuando se trata de la construcción de nuevas instalaciones para generación que no sean ejecutadas por la Comisión Federal de Electricidad y, en segundo término, la energía que se adquiera deberá tener

un costo menos para la Comisión, con óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio.

E. Resolución de la controversia constitucional 22/2001 (Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica).¹⁹¹

La controversia constitucional 22/2001, se resolvió en la sesión del veinticinco de abril de dos mil dos. Al respecto, se determinó en la sentencia lo siguiente:

1. Legitimación de la parte actora.

Por lo que respecta a los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo Federal y el Secretario de Energía con relación a la representación de quienes promovieron la controversia constitucional, el Tribunal Pleno comenzó por establecer la distinción entre la legitimación en la causa¹⁹² y la legitimación en el proceso¹⁹³, siendo la

¹⁹¹ Véase en, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Óp.cit.* p.p. 45-61.

¹⁹² Sobre el tema de legitimación en la causa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido, entre otras, las tesis siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SIMPLE MANIFESTACIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DEL ACTOR NO JUSTIFICA EL DESECHAMIENTO DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. *La legitimación en la causa se identifica con la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que se hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho se estima violado o desconocido; por tanto, este tipo de legitimación incide generalmente en la cuestión de fondo planteada y, por ende, no debe deducirse tal aspecto en el auto de inicio para determinar el interés jurídico del promovente. En consecuencia, si en la demanda de controversia se aduce invasión de competencias entre dos o más niveles de gobierno, estableciendo con ello la litis constitucional propuesta, y cuyo análisis implicaría deducir anticipadamente el derecho que le asiste a cada una de las partes, se concluye entonces que dicha cuestión debe ser materia de estudio de la sentencia definitiva y no del auto de inicio del Ministro instructor, por lo que la falta de legitimación en la causa por esta razón no puede constituir motivo de improcedencia manifiesto e indudable para justificar el desechamiento de la demanda en términos del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* [Tesis aislada,;9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; VII, Febrero de 1998; Pág. 336]

primera la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que hacer valer ante los órganos jurisdiccionales, y la segunda es un presupuesto procesal referido a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales, y por ende, es condición para la validez del juicio.

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de **legitimación** no está expresamente considerada como **causa** de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta **causa**, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.” [Tesis aislada; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; VI, Agosto de 1997; Pág. 465]

¹⁹³ Para realizar una diferenciación entre legitimación en la causa y en el proceso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La **legitimación** en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la **legitimación en el proceso**, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo [10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal](#), solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo [11 de la ley reglamentaria](#), atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.” [Tesis aislada; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; VI, Agosto de 1997; Pág. 468]

2. Facultades de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para la interposición de la demanda de controversia constitucional 22/2001.

El Pleno de la SCJN estudió las facultades de la Comisión Permanente para establecer si dicho órgano legislativo se encontraba en posibilidades de interponer el juicio constitucional. Lo anterior, lo realizó conforme al análisis de los artículos 78, de la Constitución Federal; 116 al 121, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 171 al 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; al respecto, determinó que los preceptos referidos establecen que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso General que se integra por treinta y siete miembros (diecinueve diputados y dieciocho senadores), los cuales desempeñan las funciones que a Constitución Federal establece, sólo cuando el Congreso de la Unión está en receso.

Es de precisar que la Comisión Permanente cuenta con facultades propias y otras que son reflejo de las del propio Congreso General, pues guarda una íntima relación con las facultades y atribuciones que realiza en los periodos ordinarios de sesión del cuerpo legislativo colegiado. Dentro de las facultades que se mencionaron, se tienen las de promover juicios de controversia constitucional en defensa del Poder Legislativo Federal; por lo tanto, se estimó en la sentencia que en el periodo de receso de las Cámaras del Congreso, la Comisión, atendiendo que a su juicio una norma atenta contra sus atribuciones, puede promover una controversia constitucional, por lo que se llegó a la conclusión de que la Comisión Permanente sí estaba legitimada para promover la controversia constitucional.

3. Suplencia de la queja deficiente en la controversia constitucional 22/2001.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, suplió la queja deficiente, esto es, examinó en su conjunto la demanda de

controversia constitucional y corrigió los errores del escrito. Entre los lineamientos establecidos al momento de dictar sentencia tenemos i. Corregir errores de los artículos citados; ii. Examinar integralmente los argumentos de las partes para resolver la controversia, y iii. Suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Esto es, si la Suprema Corte advierte violaciones a la Carta Magna que no se hubieren hecho valer por la parte que promueve la demanda, las puede examinar de oficio.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte consideraron que la cuestión efectivamente planteada fue determinar si los preceptos impugnados transgredían al artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental (facultad reglamentaria), por violar los artículos reglamentarios relativos al autoabastecimiento y cogeneración de la energía eléctrica de la Ley correspondiente, interpretados de conformidad con la Constitución Federal.

Es de mencionarse que en las controversias constitucionales se puede plantear cualquier acto que atente contra la Constitución General, por lo que el Pleno de la Suprema Corte consideró necesario vincular la problemática con los preceptos de la Carta Magna que regulan al sector energético y, posteriormente, continuar con el examen de la Ley en cuestión sobre los temas estrictamente planteados.

En éste sentido, el Pleno de la SCJN consideró esencialmente fundado el concepto de invalidez que argumentó la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que el decreto impugnado sobrepasa las disposiciones que pretendía reglamentar, es decir, se transgredieron los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

4. Estudio de las figuras jurídicas de “autoabastecimiento” y “cogeneración de energía eléctrica”, para emitir la sentencia en el juicio de controversia constitucional 22/2001.

Para poderse pronunciar adecuadamente, respecto de la validez o invalidez del Decreto impugnado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un estudio de las figura de “autoabastecimiento” y “cogeneración de energía eléctrica”. Al respecto, los artículos 25, párrafos primero y tercero, y el 27, párrafo sexto, última parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen lo siguiente:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

(...)

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

(...)”

“Artículo 27. (...)

.... Corresponde exclusivamente a la nación genera, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

(...)”

De la transcripción de los referidos artículos, se desprende que: i. Corresponde en exclusiva a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, y no sólo la prestación de ese servicio, sino todo lo relacionado con tal objeto; ii. No se otorgarán concesiones a los particulares, y iii. La nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Además, se analizó por el Pleno de la exposición de motivos del Ejecutivo para la adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, leída en la sesión ordinaria del Senado de la República de 25 de octubre de 1960, así como del dictamen que se generó de ésta, lo elemental fue que solamente la nación puede intervenir en las cuestiones relativas a la energía eléctrica, pero sólo como servicio público; además, de lo mencionado se desprende que no existe prohibición para que los particulares generen y aprovechen su propia energía, lo que sí se prohíbe es prestar el servicio público y realizar las operaciones con ese fin, pues dicha actividad corresponde en exclusiva a la nación.

Es de mencionarse que la controversia constitucional trató el tema de los excedentes generados, en relación con la modificación al Reglamento impugnado, por los permisionarios y su venta a la CFE y su transgresión, como lo señaló la actora, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, conforme a la Norma Constitucional.

Al respecto, se determinó, por la Suprema Corte, que resulta válida la transacción de la venta de los excedentes de los permisionarios a la CFE, pero ésta debe de ser en una cantidad tal que no se vea afectada la característica de autoconsumo. Lo anterior encuentra su sustento en los artículos 3º, fracción I, y 36, párrafo primero, de la señalada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues no consideran como servicio público la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento¹⁹⁴, cogeneración¹⁹⁵ o pequeña producción, y será la

¹⁹⁴ Según se desprende del análisis del artículo 36, fracciones I y II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por “*autoabastecimiento*” se debe entender como la generación de energía eléctrica para satisfacer las necesidades propias de las personas,

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en atención a los criterios y lineamientos de la política energética nacional y lo manifestado por la CFE, quien otorgará los permisos respectivos, según se disponga en cada uno de los casos.

Se estimó que los conceptos de autoabastecimiento y cogeneración eléctrica son armónicos con la Constitución Federal; además, aún cuando en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no se establezcan límites porcentuales a los excedentes de energía que se puedan vender a la CFE por los particulares, se señaló que ésta deberá ser en una cantidad pequeña, pues dicha actividad podría afectar el servicio de energía eléctrica que presta en exclusiva, y por mandato constitucional, el Estado.

Tanto el autoabastecimiento como la cogeneración, son prioritariamente para autoconsumo, sin que puedan llegar a ser un servicio público prestado por particulares, ya que sólo se permite cubrir las necesidades de los permisionarios, con posibilidad de vender sus excedentes a la referida Comisión. Se manifestó que la justificación de éstas figuras es en el sentido de que exista posibilidad de que sea más barata la producción de energía por particulares que por la CFE, y sólo para cubrir sus propias necesidades.

Por último, dentro del análisis de este tema, se hizo referencia al artículo 28 de la Constitución Federal el cual establece que hay áreas estratégicas que corresponde a las funciones del Estado de manera específica, dentro de las cuales encontramos a la industria eléctrica y su prestación como un servicio público.

ya sean físicas o morales, y que esta producción no afecte a la nación, pues es esta la única que puede realizar la prestación del servicio público.

¹⁹⁵ Según se desprende del análisis del artículo 36, fracciones I y II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por “*cogeneración*” se debe entender la generación de energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; así como cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica, o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica.

Como conclusión se manifestó que en materia de energía eléctrica corresponde en forma exclusiva a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía destinada a la prestación del servicio público, y estableciendo que no existirá en la materia concesión para que los particulares presten el servicio.

5. Aprovechamiento de los excedentes de la energía eléctrica.

Por lo que respecta a las modificaciones del Reglamento, en la materia de aprovechamiento de los excedentes de energía eléctrica por parte de los permisionarios, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó lo siguiente:

Del vocablo “excedente”, se puede entender con un significado de algo superior a lo necesario, y la intención del legislador al respecto es que no se desperdicie y se utilice el excedente de energía para el bien común de la población, sin que se vea afectada la naturaleza del permiso otorgado.

En este sentido, las figuras de autoabastecimiento y cogeneración se desnaturalizan pues pierden su elemento esencial y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser el sobrante del autoconsumo, a ser la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades, lo que puede llegar a interpretarse como todo lo que se produzca y no se consuma, lo cual generaría la existencia de la generación de energía eléctrica para venta y no para autoconsumo, lo cual desvirtúa el contenido del artículo 27 de la Norma Constitucional.

Conforme a lo señalado anteriormente, la adición que se realizó a la fracción II, del artículo 135, establece la posibilidad de crearse proyectos de autoabastecimiento cuyo fin sea la prestación del servicio público de energía eléctrica. Por la redacción del precepto se amplían las facultades de la Secretaria de Energía, lo cual se traduce en que puede existir una variación de la figura de autoabastecimiento y el excedente lo cual sería contrario al artículo 36 de la Ley

del Servicio Público de Energía Eléctrica. Lo anterior, se estimó sin limitar la facultad con la que cuenta el Secretario de Energía para dirigir la política nacional en la materia, la cual debe llevarse a cabo conforme a los límites que establezca la Constitución Federal y la Ley en la materia.

Como consecuencia de lo analizado, la SCJN estimó que las reformas realizadas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica excede la facultad reglamentaria prevista en el numeral 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que los reglamentos deben estar subordinados a la ley que reglamentan, razón por la cual las reformas atacadas desvirtúan las figuras de autoabastecimiento y cogeneración de energía eléctrica, previstas en la Ley de la materia. Además, con el cambio que se realizó al concepto de excedentes, conlleva a una modificación de los límites establecidos para los permisionarios para la cogeneración y autoabastecimiento de la energía eléctrica, así como la ausencia de una licitación para que la CFE, de forma segura eficiente y con todos los elementos que se necesitan, la adquiera; en este sentido se propicia que el fin buscado por los permisionarios sea vender la energía eléctrica a la Comisión, lo cual sería llegar a privatizar el servicio público de energía eléctrica.

En este sentido se concluyó que le Presidente de la República permitió que a través de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, los particulares permisionarios se conviertan en generadores directos de energía para el servicio público, cuestión que le competen en exclusiva a la nación, razón por la cual se violenta la Constitución Federal.

6. Puntos resolutivos de la sentencia en la Controversia Constitucional 22/2001.

“PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- 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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil uno.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del jueves veinticinco de abril de dos mil dos, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Aguinaco Alemán y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios impugnados y manifestaron que formularán voto de minoría; en virtud de que los señores Ministros Azuela Güitrón, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Presidente Góngora Pimentel estimaron que la invalidez de dichas disposiciones obedece a que son violatorias de los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales, el Tribunal Pleno encargó al primero de ellos la elaboración del engrose relativo; los señores Ministros Castro y Castro, Román Palacios y Silva Meza consideraron que la invalidez se rige por las consideraciones del proyecto y expresaron que formularán voto concurrente. La Ministra Sánchez Cordero razonó el sentido de su voto exclusivamente con las razones contenidas en el considerando octavo. Firman el C. Presidente Genaro Góngora Pimentel, el Ponente Juan Silva Meza, el Ministro encargado del engrose Mariano Azuela Güitrón y el Licenciado Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Engrose de la resolución de la controversia constitucional 22/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de abril de 2002, p.p. 379-371.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2009 (REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES).

A. Antecedentes en el juicio de controversia constitucional 7/2009.

- El ocho de enero de dos mil nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Mediante un escrito presentado el seis de febrero de dos mil nueve, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Diputado Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, promovió juicio de controversia constitucional, en contra de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- En el juicio constitucional de referencia se demandaron al Presidente de la República y al Secretario de Comunicaciones y Transportes. Además, se solicitó la suspensión de los actos para efectos de que de que las cosas se mantengan en el estado en que actualmente se encuentran y para que el Secretario de Comunicaciones y Transportes no ejerza las atribuciones que le otorga el citado reglamento.
 - i. Del Presidente de la República demandó la expedición del Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, del treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve.
 - ii. Del Secretario de Comunicación Social y Transportes se impugnó el refrendo que hiciera del Reglamento Interior de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, del treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve.

Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [Fecha de consulta 27 de octubre de 2012]

- Como ya se mencionó se impugnó el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su totalidad, pero únicamente se hicieron conceptos de invalidez respecto de los artículos 5º, 25, 39 y 40 del citado ordenamiento.
- El nueve de febrero de dos mil nueve, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto bajo el número de expediente 7/2009; además, designó por turno como instructor al Ministro Genaro David Góngora Pimentel.
- El diez de febrero de dos mil nueve, el Ministro instructor emitió un acuerdo en el cual estableció lo siguiente:
 - i. Admitió a trámite la demanda de controversia constitucional 7/2009;
 - ii. Reconoció con el carácter de demandados a los señalados en el escrito de demanda –Presidente de la República y Secretario de Comunicaciones y Transportes;
 - iii. Reconoció con el carácter de terceros interesados al Senado de la República y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), y
 - iv. En misma fecha, es decir, diez de febrero de dos mil nueve, el Ministro Góngora Pimentel se pronunció respecto del incidente de suspensión en la controversia constitucional 7/2009 y negó la medida cautelar solicitada por la promovente.

B. Conceptos de Invalidez formulados en la demanda de Controversia Constitucional 7/2009.

1. **Primer concepto de invalidez.** El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve, invade la facultad del Congreso de la Unión contenida en la fracción XVII, del

artículo 73¹⁹⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) El Reglamento viola la fracción XVII, del artículo 73 de la Constitución Federal, en virtud de que con base en dicho precepto, el Congreso emitió una serie de adiciones y reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, en cuyo artículo 9-A se establecen las atribuciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, entre las que destacan:
- i. Opinar respecto de las solicitudes de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones;
 - ii. Someter a consideración de la SCT el programa sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico;
 - iii. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geosatelitales y satelitales;
 - iv. Administrar el espectro radioeléctrico;
 - v. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y
 - vi. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la SCT la Ley Federal de Radio y Televisión, los instrumentos internacionales, las demás leyes y reglamentos.
- b) Por su parte, el Reglamento establece en su artículo 5º, como facultades indelegables del Secretario de Comunicaciones y Transportes, las siguientes:
- i. Otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión;
 - ii. Aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como aprobar los programas sobre la ocupación de posiciones orbitales;

¹⁹⁷ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...) XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. (...)”

- iii. Aprobar los programas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, y
 - iv. Aprobar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones.
- c) El promovente sostiene que las disposiciones del Reglamento contravienen lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, al establecer que será el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes quien ejercerá las atribuciones, que la citada ley otorga en forma exclusiva a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

2. Segundo concepto de invalidez. El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve, es contrario a lo dispuesto por el artículo 72, inciso F), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹⁸.

- a) El Reglamento viola el artículo 72, inciso F), de la Constitución Federal, pues la reforma o derogación de las leyes deberá ceñirse al mismo procedimiento que se siguió para su creación. En este sentido, el actor considera que la norma impugnada modifica las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al establecer facultades para el Secretario del ramo, que la ley en forma exclusiva otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

¹⁹⁸ Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (...) F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

3. Tercer concepto de invalidez. Violación a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹⁹.

- a) El actor argumenta que no está permitido que a través de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, establecida en la fracción I del artículo 89 constitucional, una disposición reglamentaria otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a lo que la propia norma busca reglamentar; el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley.
- b) Sostiene que el Titular del Poder Ejecutivo se excede en el ejercicio de la facultad reglamentaria, ya que los artículos 5º, fracciones XVIII a la XXII, 25, fracciones I, IV y V y 40 del Reglamento impugnado le quitan las facultades y atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 9-A, le otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, transfiriendo las atribuciones de dicha Comisión al Secretario de Comunicaciones y Transportes en forma indelegable.
- c) Además, se contraviene el principio de debida fundamentación y motivación previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, ya que el Presidente y el Secretario de Comunicaciones y Transportes carecen de facultades para derogar en forma tácita el artículo 9-A y el Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones por medio del multicitado reglamento.

4. Cuarto concepto de invalidez. Violación a lo dispuesto por los artículos, 89, fracción I, 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰⁰.

¹⁹⁹ Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: (...) I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

- a) El actor considera que al otorgarle el artículo 5º fracciones XVIII a la XXII, 25, fracciones I, IV y V y 40 del reglamento impugnado, facultades y atribuciones al Secretario de Comunicaciones y Transportes, en materia de radio y televisión (radiodifusión), está violando lo establecido en el artículo 9-A fracción XVI de la Ley Federal de Telecomunicaciones, está desconociendo la existencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, sus atribuciones exclusivas en materia de radio y televisión y está concentrando las decisiones en dicha materia en el Secretario de Comunicaciones y Transportes, lo que rompe con la existencia de un órgano desconcentrado cuya existencia deriva de lo dispuesto por el artículo 90 constitucional.
- b) Asimismo, los artículos impugnados van en contra de lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al desconocer la existencia de órganos desconcentrados y, en el caso concreto, al desconocer las atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones, en relación con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y ésta en relación al artículo 90 constitucional, le confieren a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, al quitarle tácticamente las facultades que tiene conferidas por una ley federal, y otorgárselas de forma indelegable al Secretario de Comunicaciones y Transportes.

5. Quinto concepto de invalidez. El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve, es

²⁰⁰ Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

contrario a lo dispuesto por los artículos 49²⁰¹ y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) En el artículo 90 constitucional se establece que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal. La centralización administrativa tiene dos formas: la centralización y la desconcentración. La primera forma tiene dependencia total, mientras que la segunda tiene facultades exclusivas para actuar, decidir y resolver, sin alejarse de la administración central. Los órganos desconcentrados tienen autonomía técnica, que generalmente se circunscribe a la realización de resoluciones y dictámenes; también tienen autonomía de gestión, que se refiere a la administración de sus recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. La subordinación jerárquica es la que asegura la unidad de acción con el poder central.
- b) El mandato de los órganos administrativos desconcentrados es coadyuvar con una Secretaría de Estado para atender eficaz y eficientemente todos los asuntos de la competencia de la Secretaría. Para cumplir con la coadyuvancia, el Poder Legislativo confiere a los órganos desconcentrados el número y alcance de sus atribuciones, y señala en la legislación la división del trabajo entre la dependencia y sus órganos desconcentrados.
- c) El reglamento impugnado sienta un grave precedente en la administración pública federal ya que el Presidente de la República estaría concentrando en el Secretario del Ramo, y por consecuencia, en sí mismo, facultades que el Poder Legislativo, en uso de sus atribuciones y a través de una Ley Federal, le confirió a la Comisión

²⁰¹ Art. 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.

Federal de Telecomunicaciones. En el supuesto de que las decisiones de un desconcentrado se supeditaran a la opinión del encargado del Despacho, haría innecesaria la existencia de los desconcentrados.

- d) Con la publicación del reglamento impugnado se está vulnerando el principio de división de poderes, en tanto que el Presidente de la República, estaría invadiendo la esfera del Poder Legislativo al otorgar facultades indelegables a un Secretario de Estado, por medio de sus facultades reglamentarias.

6. Sexto concepto de invalidez. El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve, es contrario a lo dispuesto por los artículos 89, fracción I, 14²⁰², 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) Los artículos 39 y 40 del Reglamento impugnado incumplen con los principios de fundamentación y motivación, previstos en la carta fundamental (artículos 14 y 16), en virtud de que establecen disposiciones contradictorias con relación al artículo 5º del mismo ordenamiento. Por una parte, los artículos 39 y 40 señalan que el órgano desconcentrado contará con las facultades que le otorgue la Ley, y por otro, el artículo 5º, fracciones XVIII a la XXII, le otorga facultades indelegables al Secretario de Comunicaciones y Transportes, previstas en la Ley para la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en el artículo 9-A.
- b) El artículo 40 del Reglamento impugnado desconoce las facultades que el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones le

²⁰² Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (...) Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, vulnerando la autonomía plena para dictar sus resoluciones.

7. Séptimo concepto de invalidez. El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve, es contrario a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) El artículo 26, fracciones I, III, V, VIII y X del Reglamento impugnado es contrario al artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como al 89, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que crea y otorga atribuciones a la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, oponiéndose a las de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

C. Contestación de la demanda de Controversia Constitucional 7/2009 por el Ejecutivo Federal.

El veintisiete de marzo de dos mil nueve el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República,²⁰³ presentó la

²⁰³ Es de señalarse que conforme a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Reglamentaria), el Presidente de la República podrá ser representado en el juicio de controversia constitucional por el Secretario de Estado, jefe del departamento administrativo o por su Consejero Jurídico, según lo determine el Titular de dicho Poder Ejecutivo Federal. Al respecto, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria establece textualmente lo siguiente:

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Como podemos observar, el precepto citado establece quienes pueden ser los sujetos que representarán al Presidente de la República, pero este deberá determinar a cual de ellos lo faculta con tal atribución. En este sentido, el Ejecutivo Federal emitió el “**ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE QUE EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LOS ASUNTOS QUE SE MENCIONAN.**”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno. El señalado acuerdo expresamente establece lo siguiente:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 4o. y 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

CONSIDERANDO

Que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que las partes en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos;

Que de conformidad con el último párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá ser representado en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, cuando éste así lo determine, por los secretarios de estado, el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, y

Que en virtud de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades para representar al Presidente de la República en las mencionadas controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; he tenido a bien expedir el presente

ACUERDO

ÚNICO.- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de

contestación a la demanda de controversia constitucional en esencia, se hizo valer lo siguiente para defender la constitucionalidad del Reglamento impugnado:

- El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no invade la facultad del Congreso para legislar en materia de vías generales de comunicación. Dicho reglamento sólo distribuye atribuciones entre las Unidades Administrativas de la Secretaría de Comunicaciones y

la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el seis de diciembre del 2000.- Sufragio Efectivo. No Reelección.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

Como se puede observar, el Presidente de la República le otorgó al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal la representación en los juicios de controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad en los que sea parte. También, le otorgó las facultades más amplias para acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones. Todo lo anterior, lo fundó en los artículos 4º y 11 de la Ley Reglamentaria, por ello es conveniente de igual forma citar el primero de éstos.

ARTICULO 4o. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica.

Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

Transportes en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Con los preceptos contenidos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no se le otorgan al Secretario de Comunicaciones y Transportes las mismas atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión otorgan a la COFETEL, en todo caso, el ordenamiento impugnado complementa las disposiciones de ambas leyes.
- Los órganos desconcentrados como la COFETEL, aunque tengan autonomía técnica, continúan jerárquicamente subordinados al Titular de la Secretaría. Máxime que en términos del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las facultades de tales órganos corresponden originalmente al Titular del Ramo.
- El hecho de que el artículo 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no repita textualmente la definición del órgano desconcentrado contenida en la Ley Federal de Telecomunicaciones, no lo torna inválido o inconstitucional, ni implica de ninguna forma la sustracción de una atribución. Un reglamento no debe ser contrario a la ley, pero no tiene necesariamente que repetirla.
- Un recurso de revisión debe necesariamente resolverse por un superior jerárquico de conformidad con el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de ahí las facultades revisoras que se otorgan al Titular del Ramo en el reglamento interno. El único caso de excepción previsto en esa ley, es que el acto impugnado sea resuelto por el titular de la dependencia, cuando fue el propio titular quien lo emitió.
- La Ley Federal de Radio y Televisión distingue las atribuciones de la COFETEL y las de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de ahí que no tendría sentido interpretar que todas las atribuciones a que se refiere dicha ley, le corresponden a la COFETEL.

D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR) en el juicio de controversia constitucional 7/2009.

La PGR señaló, esencialmente, respecto de los argumentos y conceptos de invalidez esgrimidos en la demanda de controversia constitucional lo siguiente:²⁰⁴

- Es infundado que con la emisión del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el Presidente de la República invadió la facultad que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Federal le confirió al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicaciones. Ello es así, ya que es cierto que la fracción XVII del numeral 73 de la Carta Magna le otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de vías generales de comunicación y dictar leyes en todo lo relacionado con el ramo, también lo es que de conformidad con el artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, el Presidente de la República está facultado para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Con la emisión del Reglamento atacado no se conculcó lo establecido en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, ya que aquél se expidió en virtud de la existencia de las diversas leyes que regulan el funcionamiento de la SCT y sus órganos, con objeto de desarrollar y complementar las disposiciones contenidas en ellas; asimismo, carece de sustento la afirmación de que los numerales que lo integran contradicen y rebasan su ámbito de regulación, toda vez que no infringen o alteran las normas que complementan y pueden coexistir con ellas.
- Con la emisión del Reglamento impugnado no se desconoció la existencia de la COFETEL, ya que este órgano se encuentra debidamente reconocido

²⁰⁴ Los detalles de la opinión emitida por la PGR, fueron revisados en el engrose de la sentencia de la controversia constitucional 7/2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [8 DE SEPTIEMBRE DE 2012].

en la Ley Federal de Telecomunicaciones y en la Ley Federal de Radio y Televisión, independientemente de que es un órgano desconcentrado que forma parte de la SCT.

- De los artículos 5°, fracciones XVIII a XXII, 25, fracciones I, IV y V, y 40 del Reglamento Interior atacado, confrontados con el 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y 2° y 9° de la Ley Federal de Radio y Televisión, no se desprende que se le desconozcan a la COFETEL sus facultades y atribuciones legales y menos aún que las mismas se le hayan transferido de manera indelegable al Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Las facultades exclusivas que fueron transmitidas a la COFETEL por la reforma, son las que estuvieron vigentes en el artículo 24 del derogado Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; sin embargo, no así las facultades indelegables que están contenidas en el artículo 5° del ordenamiento impugnado, cuyo origen es el mandato contenido en una ley jerárquicamente superior a la especial de telecomunicaciones.
- La actuación del Presidente de la República para la emisión del Reglamento fue debidamente fundada y motivada, ya que su emisión se realizó con objeto de desarrollar y complementar las disposiciones contenidas en las leyes de la materia, y con base en la facultad reglamentaria, que lo faculta para ello, es decir, para el buen funcionamiento de la administración pública federal.
- No existe una violación al principio de división de poderes por parte del Ejecutivo, ya que su actuar lo ciñó a la facultad reglamentaria consagrada en la norma constitucional.
- No todo lo relacionado con las telecomunicaciones fue otorgado en exclusiva a la COFETEL, por ello, el numeral 9°, último párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que la resolución sobre el rescate de frecuencias queda reservada al Secretario de Comunicaciones y Transportes.

- Del artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el mismo contempla la transmisión de facultades, tanto de las contenidas en leyes, reglamentos y tratados internacionales, de las previstas en el artículo 9-A de la referida norma general, como de las atribuidas a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión en el numeral 24 del anterior Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones; sin embargo, tal y como se acreditó con anterioridad, en ninguna de las fracciones I y V del artículo 25, y XVIII, XIX, XX y XXII del artículo 5° del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se contemplan algunas de las atribuciones reservadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones o de las anteriormente atribuidas a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, por lo que el relativo argumento vertido por el promovente es infundado.
- Se aprecia que no existe contradicción alguna entre el artículo 11, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el diverso 9-E, fracción I, de la Ley Federal de Telecomunicaciones; asimismo, de ninguna manera se superpone una atribución sobre otra.
- El numeral 25, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es congruente con lo dispuesto en el 9-A, fracción VIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Lo anterior es así, toda vez que el citado numeral 9-A, fracción VIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece como atribución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones elaborar y mantener el Cuadro Nacional de Frecuencias; asimismo, el impugnado artículo 25, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establece la facultad de publicar dicho Cuadro Nacional de Frecuencias cuando sea aprobado por el Secretario. Es importante precisar que dicha facultad correspondía originalmente al Secretario de Comunicaciones y

Transportes, según lo dispuesto por la fracción VI, del artículo 7º de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

- No existe la aludida contradicción entre las atribuciones de coordinación y promoción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, con las de la COFETEL, consistentes en promover y regular la cobertura amplia de las telecomunicaciones. La atribución conferida a la Comisión se limita a la cobertura social amplia de las telecomunicaciones; es decir, a hacer llegar las telecomunicaciones a la población más necesitada y más alejada geográficamente.
- El artículo 38 del reglamento en su comienzo indica: "... de acuerdo con las disposiciones relativas, el titular de la Secretaría o quienes éste designe, podrán revisar, confirmar, modificar o revocar, en su caso, las resoluciones dictadas por los órganos administrativos desconcentrados", sin embargo, esta restricción se traduce en el hecho de que no le podrá aplicar dicho artículo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, toda vez que como ha quedado señalado, se encuentra determinado en la Ley Federal de Telecomunicaciones, específicamente en primer párrafo del artículo 9-A, que dicho órgano tendrá autonomía plena en el dictado de sus resoluciones. En ese orden, es válido afirmar que el argumento del promovente es infundado.
- El numeral 39 del Reglamento atacado, al establecer que los órganos administrativos desconcentrados, además de las funciones que tienen asignadas por el decreto de su creación y por el reglamento tendrán otras funciones, mismas que detalla, sólo complementa y desarrolla las determinaciones previamente contenidas en la normatividad que emitió el Congreso de la Unión; - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión-, es decir, las pormenoriza y detalla con objeto de que dichas unidades administrativas desplieguen su actividad y funciones sin ninguna limitante legal, lo que redundará en una mejor atención a los negocios de

los particulares, de ahí que resulte infundado el argumento vertido por el diputado promovente.

E. Resolución de la sentencia emitida por el pleno de la SCJN en la controversia constitucional 7/2009.

1. Sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se discutió el proyecto de sentencia de la controversia constitucional 7/2009.

a) Sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 17 de noviembre de 2012. (Primera sesión para discutir la controversia constitucional 7/2009.)

El proyecto de sentencia del ponente Ministro Genaro David Góngora Pimentel propuso lo siguiente:

“Primero. Declarar procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Segundo. Se declara la validez de los artículos 5, en sus fracciones XXI y XXII, así como del artículo 26 en sus fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII y segundo párrafo de la fracción X; y la fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes...

Tercero. Se declara la invalidez para los efectos precisados de los artículos 5, en sus fracciones XIX; 11, fracción XV; 25 fracción I, en la parte relativa; artículos 38 y 39, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Cuarto. Se declara la invalidez de los artículos 5º, fracciones XVIII y XX; 26 fracciones I, III, IX y X, párrafo primero, y 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes...»²⁰⁵

- En votación económica y por unanimidad de votos se aprobaron los considerandos relativos a la oportunidad de la demanda, legitimación activa y pasiva, y las causas de improcedencia que se hicieron valer, entre las cuales encontramos la de falta de interés legítimo por parte de la promovente.
- Por mayoría de seis votos, se aprobó el considerando quinto, el cual precisó la cuestión efectivamente planteada, especificando un conflicto entre el Reglamento impugnado y las leyes que regula, y suprimir lo relativo a que se trata de un conflicto de competencias entre la SCT y la COFETEL, pues se trata, ésta última, de un órgano subordinado a la primera.

Los principales argumentos expresados por la parte actora sostuvieron que el Poder Ejecutivo Federal, modificó las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones a través de un reglamento que es contrario a las Leyes antes citadas y que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades exclusivas, por lo cual, según la promovente se viola su esfera competencial.

Conforme a lo anterior se determinó que el estudio del asunto se centraba en analizar si el contenido y alcances de los artículos impugnados en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes representan un exceso del ejercicio de facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo Federal, por haber modificado el contenido de las leyes de

²⁰⁵ *“ARTÍCULO 40. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, tendrá las atribuciones que se le confieren en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Federal de Radio y Televisión, su Reglamento Interior, y aquellas que le sean otorgadas por el Secretario.”*

telecomunicaciones y radiodifusión que fueron aprobadas por el Congreso de Unión.

- Por mayoría de siete votos, se aprobó la propuesta de la Ministra Luna Ramos, relativa a suprimir los considerandos sexto y séptimo del proyecto, relativos a las características y naturaleza de la COFETEL y la presentación del régimen de concesiones previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y en la Ley Federal de Radio y Televisión respectivamente.

b) Sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 19 de noviembre de 2012. (Segunda sesión para discutir la controversia constitucional 7/2009)

- Por mayoría de nueve votos se aprobó la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, acerca de abordar el estudio sobre la constitucionalidad respecto a la fracción XVII, del artículo 5, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes²⁰⁶, con independencia de que la parte actora no haya expresado concepto de invalidez alguno sobre su contenido.
- Posteriormente, el Ministro Presidente sugirió que cada uno de los integrantes del Pleno fijara su posición respecto de lo previsto en el artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones²⁰⁷, el cual

²⁰⁶ **“ARTÍCULO 5o.** *Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:*

(...)

XVII. *Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;*

(...).

²⁰⁷ **Artículo 9-A.** *La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena*

otorga facultades de manera exclusiva a la COFETEL, en materia de Radio y Televisión.

Los Ministros Góngora Pimentel, Cossío Díaz, Franco González, Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Ortiz Mayagoitia se pronunciaron en el sentido de reconocer que el legislador válidamente otorgó facultades exclusivas a la COFETEL, dotándola, para tal efecto, de autonomía técnica y de gestión frente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se señaló que existen otros órganos de la misma naturaleza, que al igual que la COFETEL, mantienen total independencia del titular de la Secretaría de Estado, entre los cuales encontramos como ejemplo al Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN).

Por otra parte, los Ministros Aguirre Anguiano, Valls Hernández, Silva Meza y Sánchez Cordero sostuvieron que la COFETEL es un órgano desconcentrado, subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que, en ese sentido, no puede ejercer sus funciones en forma autónoma del Ejecutivo Federal.

Señalaron que, de conformidad con lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, cuando el artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones hace referencia a facultades que la COFETEL ejercerá de manera exclusiva, debe entenderse que las mismas corresponden originalmente al titular de la Secretaría y las ejercerá con plena subordinación a tal órgano. (Sobre éste tema no se tomó votación en la sesión que se analiza)

para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

XVI. *De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y*

(...)"

c) Sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 23 de noviembre de 2012. (Tercera sesión para discutir la controversia constitucional 7/2009)

- Por mayoría de seis votos (con el voto en contra de los Ministros Valls Hernández, Sánchez Cordero, Aguirre Anguiano y Silva Meza), se decretó la validez de la fracción XVII, del artículo 5, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyo contenido confiere como facultad indelegable del Secretario, el resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación del Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo. Los Ministros de la mayoría estimaron que la fracción en estudio merece una interpretación conforme, en el sentido de que el titular de la dependencia podrá resolver las dudas que se presenten, con excepción de aquellas que estén relacionadas con las facultades conferidas de forma exclusiva a la COFETEL.

Posteriormente, estudiaron la constitucionalidad de la fracción XVIII, del artículo 5º del Reglamento impugnado²⁰⁸, el cual establece que es facultad indelegable del Secretario “Otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación”.

²⁰⁸ “ARTÍCULO 5o. Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:

(...)

XVIII. Otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación;

(...).”

Dicha fracción se votó tomando en cuenta las tres porciones normativas que la integran, de conformidad con lo siguiente:

- Por mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto (con el voto en contra de los Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia), el Pleno decretó la invalidez de la primera porción de la fracción XVIII, del artículo 5, del Reglamento impugnado, que se refiere al otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radiodifusión como facultad indelegable del Secretario.
- Por mayoría de ocho votos (en contra los Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia), el Pleno decretó la invalidez de la segunda porción de la fracción XVIII, del artículo 5º, del Reglamento impugnado, que se refiere a la facultad indelegable del Secretario para resolver, en su caso, sobre la prórroga, refrendo o modificación sobre las concesiones y permisos en materia de radiodifusión.
- Por mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto (en contra del Ministro Aguirre Anguiano), el Pleno decretó la invalidez de la última porción de la fracción XVIII, del artículo 5º, del Reglamento impugnado, que se refiere a la facultad indelegable del Secretario para declarar administrativamente la caducidad, nulidad, rescisión o revocación de las concesiones y permisos en materia de radiodifusión.

Posteriormente, el Pleno comenzó con el análisis de la fracción XIX, del artículo 5º, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes²⁰⁹, la cual establece como facultad indelegable del Secretario la de “Aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como los programas sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas

²⁰⁹ Artículo 5º. (...) XIX. Aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como los programas sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán materia de licitación pública;

geográficas, que serán materia de licitación pública.” (Al respecto, en la sesión que se analiza, no se tomó votación alguna en éste tema)

d) Sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 24 de noviembre de 2012. (Cuarta sesión para discutir la controversia constitucional 7/2009)

En la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN del 24 de noviembre de 2009, se terminó por discutir la controversia constitucional 7/2009.

Toda vez que quedó pendiente de resolverse la constitucionalidad de la fracción XIX, del artículo 5º del Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se determinó lo siguiente:

- Por mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto (con el voto en contra de los Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández), la invalidez de la primera porción normativa, de la fracción XIX, del artículo 5º, del reglamento impugnado, que dice: “Aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias”, por lo que el Pleno determinó que dicha porción debía suprimirse para que la fracción de referencia quedara como sigue: *“Aprobar los programas sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán materia de licitación pública”*.

Posteriormente, los señores Ministros estudiaron la constitucionalidad de la fracción XX, del artículo 5º, del Reglamento impugnado²¹⁰, la cual establece

²¹⁰ **“XX.** *Aprobar los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesionarios previstos para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión;*

XXI. *Resolver respecto del cambio o rescate de frecuencias atribuidas a servicios de telecomunicaciones y radiodifusión; ...”*

que es facultad indelegable del Secretario “Aprobar los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesionarios previstos para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión”

- Los Ministros resolvieron por mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto (con el voto en contra del Ministro Aguirre Anguiano), decretar la invalidez de la segunda porción normativa que dice: “y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesionarios previstos para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión”, por lo que el Pleno decretó suprimir esta porción para que la fracción de referencia quedara como sigue: “Aprobar los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados”
- Por mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto (con el voto en contra del Ministro Aguirre Anguiano), se decretó la invalidez de las porciones “cambio” y “o” de la fracción XXI del artículo 5º para quedar como sigue: “Resolver respecto del rescate de frecuencias atribuidas a servicios de telecomunicaciones y radiodifusión”.
- Acto seguido, los señores Ministros, por unanimidad de votos, decretaron la validez de la fracción XXII del artículo 5º del Reglamento impugnado, la cual se refiere a conferir como facultad indelegable al Secretario, el Aprobar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones cuando lo prevean los títulos de concesión y permisos correspondientes.
- Por unanimidad de diez votos, los señores Ministros decretaron la validez de la fracción XV, del artículo 11 del Reglamento impugnado, que se refiere a la facultad de la Unidad de Asuntos Jurídicos, para opinar previamente sobre el nombramiento y contratación de los titulares de las áreas jurídicas de las unidades administrativas que integran la Secretaría, incluyendo

aquellos de los órganos administrativos desconcentrados y, en su caso, solicitar su remoción. Lo anterior, con la propuesta de interpretación conforme por parte de los señores Ministros Valls Hernández, Silva Meza y Góngora Pimentel.

Posteriormente, los señores Ministros estudiaron la constitucionalidad de la fracción primera, del artículo 25, del Reglamento impugnado, que se refiere a que corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión el formular y proponer las políticas y programas para el establecimiento, uso, aprovechamiento y desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y auxiliar al Secretario en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión; resolviendo por mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto (con el voto en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano), la invalidez de la porción normativa que dice “y auxiliar al Secretario en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión”.

- Por mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto (con el voto en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano), el Pleno decretó la invalidez de la fracción IV, del artículo 5º, del Reglamento impugnado, que se refiere a que corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión publicar en el Diario Oficial de la Federación las actualizaciones del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias aprobadas por el Secretario.

Durante la discusión del presente asunto, los Ministros resolvieron la declaración de validez por mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto (con el voto a favor de la propuesta de los señores Ministros Góngora Pimentel y Sánchez Cordero) de las fracciones I, III, V, VIII y X, del artículo 26, del Reglamento impugnado, respecto a las atribuciones de la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Para concluir con la discusión del presente asunto, los señores Ministros decretaron, por unanimidad de votos, la validez de los artículos 38, 39 y 40 del Reglamento impugnado.

Al finalizar la sesión pública ordinaria, el Secretario General de Acuerdos propuso los **PUNTOS RESOLUTIVOS**, a los que los Ministros manifestaron su conformidad de la siguiente manera:

- I. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- II. Se declara la validez de los artículos 5º, en su fracción XVII, y 38 mediante su interpretación conforme.
- III. Se declara la validez de los artículos 5, fracción XXII, 11, fracción V, y 26 en todas sus fracciones.
- IV. Se declara la invalidez de los artículos 5, en sus fracciones XVIII, XIX, en la porción normativa que indica “Aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias”, de la fracción XX, en la porción normativa que indica “y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesionarios previstos para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión”, y fracción XXI, en las porciones “cambio” “o”, artículo 25, en su fracción I, en la porción normativa que dice “y auxiliar al Secretario en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión”, y fracción IV del artículo 25.
- V. Notifíquese esta resolución y los efectos se surtirán a partir de la misma.

De un total de dieciséis porciones normativas que el proyecto declaraba como inconstitucionales, únicamente se decretó la invalidez de siete de ellas.

2. Efectos de la presente resolución.

En atención a todo lo considerado en la presente resolución, de declarar la invalidez de los siguientes preceptos del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil nueve:

a) Se declaró la invalidez del artículo 5, fracción XVIII, que literalmente establece: **“Otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación;”**

b) Se declaró la invalidez del artículo 5, fracción XIX, únicamente en la parte que establece: **“el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como”;**

Por lo tanto, dicho precepto quedó en los siguientes términos:

“XIX. Aprobar los programas sobre la ocupación de posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán materia de licitación pública;”

c) Se declaró la invalidez del artículo 5, fracción XX, únicamente en la parte que establece: **“y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesionarios previstos para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión;”**

Por lo que el precepto queda en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 5o. Son facultades indelegables del Secretario las siguientes: (...) XX. Aprobar los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados;”

d) Se declaró la invalidez del artículo 5, fracción XXI, únicamente en la porción normativa que establece: “**cambio o**”;

Por lo que el precepto queda en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 5o. Son facultades indelegables del Secretario las siguientes: (...) XXI. Resolver respecto del rescate de frecuencias atribuidas a servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

e) Se declaró la invalidez del artículo 25, fracción I, únicamente en la parte que establece: “**y auxiliar al Secretario en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión**”;

Por lo que el precepto queda en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 25. Corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión: (...) I. Formular y proponer las políticas y programas para el establecimiento, uso, aprovechamiento y desarrollo de los servicios de telecomunicaciones;”

f) Se declaró la invalidez del artículo 25, fracción IV, que establece: “**ARTÍCULO 25. Corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión: (...) IV. Publicar en el Diario Oficial de la Federación las actualizaciones del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias aprobadas por el Secretario;**”

g) Se declaró la invalidez del artículo 25, fracción V, que establece: “**ARTÍCULO 25. Corresponde a la Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión: (...) V. Publicar en el Diario Oficial de la Federación el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión aprobadas por el Secretario;**”

De conformidad con el artículo 41, fracción IV,²¹¹ de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez de las normas antes señaladas, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Presidente de la República.

En este sentido, se resolvió el asunto conforme a los siguientes resolutivos:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 5º, fracción XVII y 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al tenor de las interpretaciones plasmadas en la parte considerativa de este fallo.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 5, fracción XXII; 11, fracción XV; 26, fracciones I, III, V, VIII y X; 39 y 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de enero de dos mil nueve.

CUARTO. Se declara la invalidez para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, de los artículos 5, fracciones XVIII, XIX, en la porción normativa que indica “el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, así como”, XX, en la porción normativa que indica “y de concesionamiento de frecuencias de

²¹¹ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

[...].”

radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesorios previstos para el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión” y XXI, en la porción normativa que indica “cambio o”; y 25, fracciones I, en la porción normativa que señala: “y auxiliar al Secretario en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión”, IV y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de enero de dos mil nueve.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, aprobó los puntos resolutivos.²¹²

²¹² Las votaciones relativas al resolutive Segundo son las siguientes:

a) Validez del artículo 5°, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

b) Validez del artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Las votaciones que se refieren al reconocimiento de validez contenido en el resolutive Tercero son las siguientes:

a) Del artículo 5, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo,

Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

b) Del artículo 11, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

c) Del 26, fracciones I, III, V, VIII y X; del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra los señores Ministros Góngora Pimentel y Sánchez Cordero de García Villegas.

d) Del 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

e) Del 40 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Las votaciones de la declaración de invalidez que se refiere el resolutivo Cuarto son las siguientes:

a) Del artículo 5, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; en cuanto la porción normativa que indica **“Otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación”** mayoría de ocho votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano y Presidente Ortiz Mayagoitia.

b) Del artículo 5, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; en cuanto la porción normativa que indica **“declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación”**; mayoría de nueve votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano.

c) Del artículo 5, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría De Comunicaciones y Transportes en cuanto a la porción normativa que indica **“el Cuadro Nacional de**

Bajo esta perspectiva, tenemos que el presente estudio se concentró principalmente en analizar si el contenido y alcances de los artículos impugnados en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes representan un exceso del ejercicio de facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo Federal, por haber modificado el contenido de las leyes de telecomunicaciones y radiodifusión que fueron aprobadas por el Congreso de Unión.

Atribución de Frecuencias, así como"; mayoría de ocho votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra los señores Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández.

d) Del artículo 5, fracción XX, del Reglamento Interior de la Secretaria De Comunicaciones y Transportes en cuanto a la porción normativa que indica **"y de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, así como declarar desiertos los procedimientos concesorios previstos por el otorgamiento del uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias para el servicio de radiodifusión"** mayoría de nueve votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano.

e) Del artículo 5, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Secretaria De Comunicaciones y Transportes en cuanto a la porción normativa que indica **"cambio o"**; mayoría de nueve votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano.

f) Del artículo 25, fracciones I, en la porción normativa que señala: **"y auxiliar al Secretario en el ejercicio de su atribución para fijar, conducir y controlar la política de la Secretaría en materia de radiodifusión"**, IV y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; mayoría de nueve votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano.

Los señores Ministros Góngora Pimentel, Valls Hernández y Silva Meza reservaron su derecho de formular voto de minoría en cuanto al artículo 11, fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

No asistió el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, por licencia concedida.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2009 (REGLAMENTO DE LA LEY DE PETRÓLEOS MEXICANOS).

A. Antecedentes del juicio de controversia constitucional 97/2009.

- El cuatro de septiembre de dos mil nueve fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, expedido por el Presidente de la República y refrendado por los Secretarios de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de la Función Pública, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Mediante un escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil nueve, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el cual representaba a la parte actora, se promovió el juicio de controversia constitucional en estudio. La impugnación realizada fue en contra del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, específicamente sus artículos 2º, fracciones I, IX y XVII, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72.
- En el juicio constitucional de referencia se demandaron a las siguientes autoridades:
 - i. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
 - ii. Secretario de Energía;
 - iii. Secretario de Hacienda y Crédito Público;
 - iv. Secretario de Economía;
 - v. Secretario de la Función Pública;
 - vi. Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y
 - vii. Secretario de Gobernación.

- El diecinueve de octubre de dos mil nueve, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y registrarlo con el número 97/2009; además designó por turno como instructor del asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.
- Mediante auto de fecha veinte de octubre de dos mil nueve la Ministra Luna Ramos, actuando como instructora del asunto, le reconoció personalidad al Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para representar a la parte actora, y ante la oscuridad de la demanda derivada de la falta de señalamiento de los actos que se reclamaban del Procurador General de la República, previno al promovente para que aclarara su escrito inicial.

En cumplimiento a la prevención, mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil nueve, la parte actora señaló como actos reclamados del Procurador General de la República los siguientes:

“Al Procurador General de la República se le atribuye la calidad de parte en la presente controversia constitucional sin imputarle acto específico alguno de autoridad, en virtud de que así está expresamente dispuesto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, su intervención dentro del procedimiento jurisdiccional extraordinario en que se actúa es de carácter oficioso y obligatorio, lo que se evidencia, más allá de toda duda razonable, con el texto del apartado conducente de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria en cita que a la letra dice lo siguiente: ‘En estos juicios (de controversias constitucionales) se da intervención oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se

*justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución’.*²¹³

- Mediante auto de fecha tres de noviembre de dos mil nueve, la señora Ministra Instructora, admitió a trámite la controversia constitucional en contra del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado demandados, a quienes ordenó emplazar para que contestaran la demanda. Además, con relación a la demanda formulada en contra del Procurador General de la República, determinó que no había lugar a tenerlo como autoridad demandada, ya que por disposición legal dicho servidor público necesariamente tiene el carácter de parte en toda controversia constitucional, tal como lo aclaró la actora.
- El auto de admisión fue notificado al Presidente de la República el cinco de noviembre de dos mil nueve.

B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional 97/2009.

1. **Primer concepto de invalidez.** El artículo 2º, fracciones I y X del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, resulta contrario a la Constitución Federal pues la incorporación de la figura “*Industria Petrolera Estatal*”²¹⁴, la cual implica la existencia de una “*Industria Petrolera Privada Paralela*” que de ninguna manera se desprende del texto de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, lo cual genera una renta que debería corresponder en exclusiva a la Nación y por o contrario se le genera a particulares; además, en una modalidad

²¹³ Cfr. Engrose de la sentencia de fecha doce de diciembre de dos mil doce, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la controversia constitucional 97/2009. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [20 de octubre de 2012].

²¹⁴ Mencionó la actora de la demanda de controversia constitucional 97/2009, que por “*Industria Petrolera Estatal*” se debe entender como el conjunto de actividades que le corresponden a Pemex y a sus Organismos Subsidiarios de manera exclusiva respecto de los hidrocarburos propiedad de la Nación.

de concertación jurídica cuya morfología es similar a los contratos de riesgo expresamente prohibidos a raíz de la reforma constitucional de 1960.

2. **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 14 del Reglamento impugnado hace alusión a un “*Comité Externo*”, empero, dicho órgano colegiado no está contemplado dentro del catálogo de Comités Institucionales creados y regulados en los artículos 22 a 30, de la Ley de Petróleos Mexicanos, razón por la cual su creación en el Reglamento es claramente conculcatoria del principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley.
3. **Tercer concepto de invalidez.** Los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; en este sentido, el artículo 31 de la Ley de Petróleos Mexicanos contiene el régimen inherente a la figura del Director General, sin embargo no están consignadas las causales y el procedimiento de remoción de dicho servidor público, por lo que al Ejecutivo Federal le está vedado abocarse a la regulación reglamentaria de esos temas sustantivos.
4. **Cuarto concepto de invalidez.** El artículo 33 del Reglamento atacado establece la exigencia de la obtención de la autorización hacendaria para llevar a cabo adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto cuando unas u otras acarren el incumplimiento de la meta anual de balance financiero o un incremento en el presupuesto regularizable de los servicios (condiciones optativas o disyuntivas). Lo anterior no se aviene a la letra del artículo 49, fracción III de la Ley de Petróleos Mexicanos, toda vez que en ella se establecen las mismas dos condiciones pero en forma conjuntiva o copulativa (se utiliza la palabra “y” entre ambas).
5. **Quinto concepto de invalidez.** Los artículos 40 y 41 del Reglamento disponen que las fórmulas de precios de transferencia entre los Organismo Subsidiarios de Pemex deben corresponder a precios de mercado. La anterior disposición no se encuentra prevista en la Ley de

Petróleos Mexicanos, ni ningún otro concepto relacionado con la industria petrolera nacionalizada.

Además, la figura de “precios de transferencia referidos a precios de mercado” deviene absolutamente contraria a los intereses de Pemex y sus Organismos Subsidiarios, ya que a través suyo se impide aprovechar las ventajas competitivas y comparativas propias de una industria de carácter integral, sustentada en el acceso y la disponibilidad del recurso natural de los hidrocarburos.

6. **Sexto concepto de invalidez.** Los artículos 70, 71 y 72 del Reglamento se prevé la posibilidad de que existan filiales en el extranjero o “sociedades en las que se tenga influencia significativa” que no tendrán la calidad de entidades paraestatales. Ello es violatorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Entidades Paraestatales, al margen de que también impedirá que dichos entes puedan ser objeto de control, fiscalización y evaluación gubernamental por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, en el escrito de demanda concluyó la actora que el Reglamento objetado en el juicio constitucional se violentan los límites que tiene la facultad reglamentaria, del artículo 89, fracción I de la Constitución Federal.

C. Contestación de la demanda de controversia constitucional 97/2009 formulada por el Ejecutivo Federal.

El siete de enero de dos mil diez, la Secretaria de Energía presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en representación de la propia Secretaría y del Presidente de la República, contestación a la demanda de controversia constitucional 97/2009. En dicha contestación se manifestó, en esencia, lo siguiente:

Causal de Improcedencia: se alegó falta de interés legítimo por parte de la actora para promover la controversia constitucional.

Se mencionó que el juicio constitucional sólo es procedente con motivo de controversias suscitadas entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estados, Municipio, Distrito Federal o sus órganos) o entre dos o más poderes (Poder Ejecutivo, Congreso de la Unión o sus Cámaras o la Comisión Permanente), en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda.

Por tanto, la presente controversia constitucional deviene improcedente cuando una autoridad emite un acto respecto del cual no se cuestiona indebida atribución de facultades o afectación en la esfera competencial de otro nivel de gobierno distinto del que lo emite.

Así las cosas, si en la especie se combate la invalidez del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cuatro de septiembre de dos mil nueve, por estimar que existen “atentados contra la Constitución en su integridad”, es claro que no se debate invasión de facultades o competencias de un nivel de gobierno respecto de otro, incluso en la demanda, la actora se limita a citar criterios jurisprudenciales que no acreditan de forma alguna la procedencia de la acción intentada, toda vez que de ninguna forma señala cuál es el agravio que le causa el acto impugnado, o de qué forma afecta su esfera de competencia, sin señalar de forma precisa cuál es la facultad establecida en el artículo 74 de la Constitución Federal que se considera violada, dejando así en estado de indefensión al Poder Ejecutivo Federal y vulnerando el orden constitucional que previó diversos medios de defensa de los poderes federales y locales para diversas hipótesis.

Se estimó, según criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I,

constitucional, cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía, es necesario que con la emisión del acto o de la norma de carácter general impugnado exista o se actualice por lo menos un principio de agravio o afectación.

En consecuencia se solicitó decretar el sobreseimiento del juicio, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, al actualizarse la causal de improcedencia de la fracción VII, del artículo 19, del mismo ordenamiento, en relación con el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Federal y 1º. y 10, fracción II, de la citada Ley Reglamentaria.

Respecto de la impugnación del artículo 2º, fracciones I y X del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Concepto de invalidez: La incorporación, por parte del Ejecutivo, de la figura “*Industria Petrolera Estatal*” implica la existencia de una “*Industria Petrolera Privada Paralela*” que de ninguna manera se desprende del texto de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en una modalidad de concertación jurídica cuya morfología es similar a los contratos de riesgo expresamente prohibidos a raíz de la reforma constitucional de 1960.

Contestación: el argumento de la actora resulta infundado en relación de lo siguiente:

El numeral atacado establece y utiliza un catálogo de definiciones utilizadas en todo el cuerpo normativo del citado reglamento, dentro de los cuales encontramos el de “*Industria Petrolera Estatal*”, la cual se define como “...El conjunto de actividades que le corresponden a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios de manera exclusiva respecto de los hidrocarburos propiedad de la Nación, de conformidad con lo previsto en los artículos 2º y 3º de la Ley Reglamentaria”.

Por lo que respecta a la impugnación realizada por la Cámara de Diputados se determinó que no establece de forma precisa la violación al Pacto Federal que

causa la incorporación de la definición de “Industria Petrolera Estatal”, ni señala cual es el perjuicio que resiente el cuerpo legislativo.

Como conclusión se estimó que el concepto parte de una premisa falsa ya que el término de “*Industria Petrolera Estatal*”, en realidad fue incorporado por los propios legisladores y el Ejecutivo Federal sólo reglamentó la Ley de Petróleos Mexicanos, respetando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Además el concepto es inoperante, ya que se limita a realizar afirmaciones generales e imprecisas, sin sustento o fundamento jurídico que permita saber cuál es la causa de pedir que dé sustento a la demanda.

Respecto de la impugnación del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

El actor señaló que el artículo 62 del Reglamento permite que los contratistas tengan acceso y se beneficien de la renta petrolera que sólo le corresponde a la Nación, a través de diversos criterios de remuneración económica. Además, con ello se está dotando a las persona para que aleguen derechos a su favor, respecto de las reservas de hidrocarburos, cuya propiedad originaria, dominio directo y explotación integral compete en exclusiva a la Nación.

Contestación. En la contestación de éste concepto de invalidez esgrimido en contra del artículo 62 del Reglamento se manifestó que resultaba infundado. Ello es así, ya que establece que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deben sujetarse al contenido del numeral 6º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del petróleo, así como al 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos, estos últimos dispositivos prohíben de forma expresa lo manifestado por la actora, es decir, que los contratistas tengan acceso y se beneficien de la renta petrolera.

El Reglamento impugnado sólo regula todo lo permitido por la Ley de Petróleos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que el precepto 62 del Reglamento atacado únicamente enumera factores, elementos o variables que son contempladas en la

Ley, ya que se trata de indicadores razonables en términos de los estándares o usos de la industria.

En consecuencia, el artículo 62 establece que las remuneraciones serán fijadas en un precio cierto y en dinero, en función de de distintos parámetros, por lo que no se entregará un porcentaje de la renta petrolera y mucho menos se crean condiciones para que los particulares aleguen derechos latentes sobre las reservas de hidrocarburos.

Respecto de la impugnación al artículo 14 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Concepto de invalidez: En este dispositivo se alude a un “Comité Externo”, empero, dicho órgano colegiado no está contemplado dentro del catálogo de Comités Institucionales creados y regulados en los artículos 22 a 30, de la Ley de Petróleos Mexicanos, razón por la cual su creación en el Reglamento es claramente contrario al principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley.

Contestación: El artículo controvertido desarrolla únicamente cómo se hará la propuesta de remuneración de los consejeros profesionales al Ejecutivo Federal, para que éste a su vez integre el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se somete a la aprobación de la Cámara de Diputados, por lo que en ningún momento se invade la esfera de competencias de esta última. Además, se señaló que el concepto de invalidez es inoperante, ya que éste se limita a realizar afirmaciones generales e imprecisas o sin sustento o fundamento jurídico, lo cual evidencia que no es posible realizar un análisis al respecto.

Respecto de la impugnación de los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Concepto de invalidez: El artículo 31 de la Ley de Petróleos Mexicanos contiene el régimen inherente a la figura del Director General, sin embargo, no están

consignadas las causales y el procedimiento de remoción de dicho servidor público, por lo que al Ejecutivo Federal le está vedado abocarse a la regulación reglamentaria de esos temas sustantivos.

Contestación: Lo que se reglamenta no son las causales de remoción del Director General, toda vez que el C. Presidente puede nombrarlo y removerlo libremente -según lo establecido en el numeral 89, fracción II, de la Constitución Federal-, sino que establece los supuestos en los que el Consejo de Administración podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal dicha remoción, la cual es una facultad no regulada.

Respecto de la impugnación del artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Concepto de invalidez: Este numeral previene la exigencia de la obtención de la autorización hacendaria para llevar a cabo adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto cuando unas u otras acarreen: i) el incumplimiento de la meta anual de balance financiero, o ii) un incremento en el presupuesto regularizable de los servicios (condiciones optativas o disyuntivas). Lo anterior no se aviene a la letra del artículo 49, fracción III, de la Ley de Petróleos Mexicanos, toda vez que en ella se establecen las mismas dos condiciones pero en forma conjuntiva o copulativa (se utiliza la palabra “y” entre ambas).

Contestación: Este concepto es infundado porque parte de la premisa falsa de que el artículo 33 del reglamento impugnado desarrolla la fracción III del artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, cuando en realidad se regulan las fracciones II y IV del citado artículo 49, sin que ello implique una violación al Pacto Federal.

Respecto de la impugnación de los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Concepto de invalidez: Se dispone que las fórmulas de los precios de transferencia entre los Organismos Subsidiarios de Pemex deben corresponder a precios de mercado. Tal pronunciamiento reglamentario no se deduce en forma alguna del texto del artículo 73 de la Ley de Petróleos Mexicanos, ni de ningún otro precepto jurídico relacionado en la Ley, además de que esta figura resulta contraria a los intereses de Pemex y sus Subsidiarias ya que se impide aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de una industria de carácter integral.

Contestación: Del concepto de invalidez no se desprende la pretensión de la actora y mucho menos la causa de pedir, es decir, el razonamiento lógico-jurídico por el cual la actora supone que se viola su interés jurídico. Asimismo, el concepto resulta infundado, ya que la actora confunde los precios de transferencia con los precios a los que se venden los productos, mismos que corresponde fijarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Reguladora de Energía. Además, el artículo 40 del Reglamento impugnado hace referencia a precios de los bienes de servicios que se comercializan entre los Organismos subsidiarios, y no así respecto de los precios de comercialización al público en general.

Respecto de la impugnación de los artículos 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Concepto de invalidez: Se contempla la posibilidad de que existan filiales en el extranjero o “sociedades en las que se tenga influencia significativa” que no tendrán la calidad de entidades paraestatales; ello es violatorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Entidades Paraestatales, al margen de que también impedirá que dichos entes puedan ser objeto de control, fiscalización y evaluación gubernamental por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Contestación: El concepto de invalidez es inoperante pues de éste no se desprende la causa de pedir ni la afectación al interés jurídico de la actora. Asimismo, los artículos señalados se constriñen a precisar las bases establecidas

en la ley que no limita expresamente la naturaleza jurídica de las filiales controladas, por lo que se actúa dentro de los límites de la facultad reglamentaria.

D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR), respecto de la controversia constitucional 97/2009.

Del engrose de la sentencia en el asunto de estudio, se señaló respecto de la opinión de PGR, lo siguiente:

1. Declarar infundadas las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por los demandados Poder Ejecutivo Federal, Secretarías de Energía, Hacienda y Crédito Público y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
2. Por las consideraciones vertidas en el cuerpo de este escrito, declarar infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, en consecuencia, la constitucionalidad de los artículos 2º, fracciones I y IX, 14, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.”

E. Resolución de la controversia constitucional 97/2009.

El proyecto de sentencia en sus resolutivos propuso lo siguiente:

Primero. Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia.

Segundo. Se sobresee con relación a los artículos 2º y 3º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, y 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo.

Tercero. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracciones I, IX y XVII, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 40, 41, 62, 70, 71 y 72, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el 3 de septiembre de 2009 y publicado en el DOF el 4 del mismo mes y año.

1. **Sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN del 30 de noviembre de 2010 (Primera sesión de análisis de la controversia constitucional 97/2009).**

Se comenzó con el análisis de los temas relativos a la competencia y la oportunidad de la demanda, los cuales fueron aprobados por unanimidad de diez votos, en votación económica.

A partir del **Considerando Noveno** de la propuesta del proyecto de sentencia presentado por la Ministra Ponente Margarita Luna Ramos, se comenzó el análisis del estudio de fondo.

El Tribunal Pleno consideró que aunado a los conceptos de invalidez contenidos en el escrito inicial de la demanda, también deben tomarse en cuenta las argumentaciones expuestas en el anexo de la controversia constitucional, pues aún cuando se le considere un escrito diferente de la demanda promovido originaria, ya que el anexo lo suscribió un Senador de la República, lo cierto es que en el escrito inicial del juicio constitucional firmado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se determinó de forma expresa lo siguiente: “Finalmente, se solicita a ese Alto Tribunal se tenga por formulado los argumentos del Senador Graco Ramírez Garrido Abreu, a fin de que constituyan parte de los conceptos de invalidez hechos valer por esta Cámara de Diputados, que se adjunta el presente escrito.”, la cual también se reitera en su escrito anexo de relación de pruebas documentales, de la manera siguiente: “Solicitud que formulan los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias del PRI y del PRD solicitando se agregue a ambas controversias²¹⁵ el estudio formulado por el Senador Graco Ramírez Garrido Abreu mismo que debe ser procesalmente entendido y atendido como complemento de los respectivos conceptos de invalidez jurídica hechos valer por esta Cámara de Diputados.”

En este sentido, toda vez que existe una vinculación entre los escritos –escrito principal de demanda de controversia constitucional y el anexo suscrito por el Senador antes citado- la promovente manifiesta su voluntad para que se

²¹⁵ Refiriéndose a las Controversias Constitucionales 97/2009 y 98/2009.

incorporen las argumentaciones del segundo escrito, es decir, del anexo, al escrito inicial de demanda.

Por lo que hace a la extemporaneidad de la demanda respecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, el Pleno sostuvo que la demanda resulta notoriamente extemporánea respecto de los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y con relación a los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuya inconstitucionalidad fue planteada en el anexo de la demanda suscrito por el Senador de la República Graco Ramírez Garrido Abreu, si se toma en cuenta que la última reforma a tales preceptos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, y la presente controversia constitucional se promovió a casi un año de distancia de la mencionada fecha de publicación, esto es, fuera del plazo legal de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Asimismo, por distinto motivo la presente controversia constitucional resulta improcedente contra los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, ya que en la aprobación de estos ordenamientos participó la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y si lo que se cuestiona es el contenido de dichos preceptos, ello significa que la actora reclama actos propios, no suscitándose en consecuencia un conflicto entre los órganos o entidades a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Votación. En consecuencia, por unanimidad de 10 votos se decretó el sobreseimiento por lo que hace a este ordenamiento legal.

Posteriormente, se dio paso al análisis de los temas de fondo, los cuales para su mejor comprensión se desarrollaron de la siguiente forma:

Considerando Noveno del proyecto de sentencia. Alcances del concepto “industria petrolera estatal”.

Estimó la accionante que el artículo 2º, fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, es contrario a los artículos 25, 27, 28, 73 y 135 de la Constitución Federal.

Al respecto, el proyecto propuso desestimar el concepto de invalidez que hizo valer la actora, respecto de la frase “industria petrolera estatal”, toda vez que éste es un concepto desarrollado por el legislador federal, en la Ley de Petróleos Mexicanos.

Así mismo, el Pleno sostuvo que el Congreso carece de legitimación para, a través del presente asunto, manifestar cuestiones de inconstitucionalidad vinculadas con la Ley que se reglamenta, razón por la cual, el estudio de constitucionalidad deberá ceñirse en exclusiva a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Por unanimidad de 10 votos, se declaró la validez del artículo 2º, fracciones I y IX del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

2. Sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN del dos de diciembre de dos mil diez (Segunda sesión de análisis de la controversia constitucional 97/2009).

En la sesión en estudio estuvo ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Considerando Décimo Primero del proyecto de sentencia. Alcances de los conceptos “actividades sustantivas de carácter productivo” y “proyectos sustantivos”.

Señaló la promovente que el artículo 2º, fracciones I y XVII, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, es contrario al contenido de la Norma Fundamental en sus artículos 25, 27 y 28.

Al respecto, la Ministra ponente propuso abordar el estudio del considerando referido, a partir del análisis de los dos temas siguientes:

1. Son inoperantes los conceptos de invalidez que se hagan valer²¹⁶ en contra de conceptos previstos en reglamentos que reproducen a su vez, lo establecido en leyes expedidas por el propio Congreso de la Unión.

2. Son inoperantes los argumentos que en el caso concreto hizo valer la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de los conceptos de:

a) “Actividades sustantivas de carácter productivo”,

b) “Proyectos sustantivos”, y

c) “Disposiciones administrativas de contratación” (Este concepto de se hizo valer en suplencia de queja).

Lo anterior es así, en virtud de que los conceptos contravenidos en el reglamento impugnado, se reproducen en los mismos términos que se establecen en la Ley de la materia, y de su contenido material, no se desprende la posibilidad de que particulares suplanten las funciones de PEMEX o de sus organismos subsidiarios en actividades sustantivas de carácter productivo.

Las propuestas antes referidas se aprobaron por unanimidad de 9 votos, por lo que se declaró la validez del artículo 2º, fracción XVII del Reglamento impugnado.

Considerando Décimo Segundo del proyecto de sentencia. Determinación de las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren.

²¹⁶ Dichos argumentos los hizo valer la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se argumentó en la demanda que el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, es contrario al contenido de los artículos 25, 27, 28, 89, fracción I y 135 de la Constitución Federal.

Al respecto, el proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que se hizo valer en contra de la “Determinación de las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren”, en virtud de que, del artículo impugnado, no se desprende que particulares puedan suplantar las funciones que le son propias a PEMEX además, los incentivos que se otorgan a los contratistas van en función de la productividad petrolera que se genere a la empresa, sin comprometer las reservas petroleras de la nación, es decir, las remuneraciones otorgadas a los contratistas, serán siempre en efectivo, y nunca se les retribuirá en especie (Esto último, fue a propuesta de la ministra Sánchez Cordero).

Por unanimidad de 9 votos, se reconoció la validez del artículo 62 del reglamento impugnado, por estimar que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

3. Sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN del 6 de diciembre de 2010.

Considerando Décimo Tercero del proyecto de sentencia. Objetivos del Consejo de Administración y el Director General de Petróleos Mexicanos en el desempeño de sus funciones.

Estimó la actora que el artículo 4° del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, es contrario al contenido del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (facultad reglamentaria).

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, el artículo 4° del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por el artículo 7° de la Ley de Petróleos Mexicanos, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica²¹⁷.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez del artículo 4°, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Considerando Décimo Cuarto del proyecto de sentencia. Clasificación de información y documentos a cargo de los titulares de las unidades administrativas, de los Consejeros y del Secretario del Consejo de Administración, respectivamente; y difusión de acuerdos, votos e informes en la página electrónica de Petróleos Mexicanos.

Los artículos 7° y 8° del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos violenta el 89, fracción I, en relación con el 6°, ambos de la Constitución Federal.

²¹⁷ “La sola lectura de los preceptos analizados permite arribar a la conclusión de que tanto el reglamento como la ley en consulta establecen exactamente los mismos objetivos que el Consejo de Administración y el Director General de Petróleos Mexicanos deberán buscar en todo momento en el desempeño de sus funciones, ya que el artículo 4° del reglamento reclamado remite al artículo 7° de la Ley de Petróleos Mexicanos para señalar que en el desempeño de sus funciones dicho Consejo y Director buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana **“tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.”**; esto es, tan sólo se trata de dos formas distintas para expresar lo mismo.

De este modo, la redacción del artículo 4° del reglamento reclamado no permite asumir que se sujeta al Consejo de Administración y al Director General de Petróleos Mexicanos, a cumplir solamente uno o algunos de los objetivos instituidos en la ley de la cual deriva, ya que es claro al ordenar que en el ejercicio de sus funciones uno y otro buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana, tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7° de la Ley de Petróleos Mexicanos en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, lo cual no deja lugar a dudas que dichos órganos de administración al realizar las tareas que les corresponden deberán tener en cuenta todas esas directrices”.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, los artículos 7° y 8° del Reglamento reclamado no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, ni contravienen la normatividad en materia de transparencia y, por ende, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, en relación con el 6°, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, **así como de acceso a la información.**

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez del artículo 7° y 8°, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Considerando Décimo Quinto de la propuesta de sentencia. Régimen de votación para la toma de resoluciones por parte del Consejo de Administración.

En la demanda se manifestó que el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, vulnera la fracción I del artículo 89, constitucional.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer el promovente, en razón de que, el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, pues interpretado dicho fragmento normativo en los términos señalados, no es que introduzca un régimen de votación no previsto en la ley, sino que tan sólo reconoce conforme al propio texto legal que, eventualmente, existirán variantes debido al tipo de asuntos de que se trate para que el Consejo de Administración adopte sus resoluciones; luego, no resulta violatorio de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Al respecto, los Ministros se manifestaron en contra de la propuesta por estimar que el párrafo tercero del artículo impugnado viola lo dispuesto en la Ley de Petróleos.

Por unanimidad de 10 votos en contra de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la invalidez del párrafo tercero, artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos²¹⁸.

Considerando Décimo Sexto del proyecto de sentencia. Propuesta de remuneración de los Consejeros profesionales y los recursos humanos y materiales con que deberán contar para el ejercicio de sus funciones, a cargo de un Comité Externo.

El artículo 14 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, resulta contrario al artículo 89, fracción I, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, ni invade las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por lo que no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación

²¹⁸ “**Artículo 12.-** Las resoluciones del Consejo de Administración se adoptarán por los votos de la mayoría de los consejeros presentes, de acuerdo al régimen de votación. En caso de empate, el presidente del Consejo de Administración tendrá voto de calidad.

...

Si dentro del plazo señalado cambia el sentido del voto de alguno de los consejeros profesionales que se opusieron, no será necesario convocar a sesión del Consejo de Administración conforme al párrafo anterior, siempre y cuando se cuente con el voto favorable de dos consejeros profesionales, debiendo el secretario del Consejo de Administración asentarlo en el acta correspondiente”.

jerárquica, así como, los postulados fundamentales –desde la perspectiva analizada–, en materia de presupuesto.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez del artículo 14 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, en razón de no existir la obligación por parte de PEMEX, para acatar las recomendaciones que emita un comité externo.

Considerando Décimo Séptimo del proyecto de sentencia. Procedimiento de remoción de los integrantes del Consejo de Administración.

Los artículos 15 y 16 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos vulneran el artículo 89, fracción I, en relación con los artículos 14 y 16, todos de la Norma Fundamental.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer el promovente, en razón de que, los artículos 15 y 16 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, no generan inseguridad jurídica ni atentan contra la garantía de audiencia y, finalmente, no implican una invasión de las facultades atribuidas al Poder Judicial de la Federación, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, en relación con el 14 y el 16, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, así como los postulados fundamentales –desde la perspectiva analizada– en materia de seguridad jurídica, garantía de audiencia y delimitación de competencias; de ahí lo infundado de los argumentos esgrimidos por la parte actora, lo cual conduce a reconocer la validez de tales disposiciones reglamentarias.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez de los artículos 15 y 16 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Considerando Décimo Octavo del proyecto de sentencia. Vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, del procedimiento de remoción de los integrantes del Consejo de Administración.

El artículo 17 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos violenta el artículo 89, fracción I, en relación con los artículos 14 y 16, constitucionales.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, el artículo 17 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, pues no otorga funciones adicionales al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño en cuanto ordena que se le dé vista del inicio del procedimiento previsto por el artículo 16 del mismo ordenamiento (De igual forma, no se otorgan facultades distintas a las establecidas en la Ley de Petróleos al Presidente de la República), no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; al mismo tiempo, si no se desatiende dicho precepto fundamental, tampoco los diversos artículos 14 y 16 constitucionales.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez del artículo 17 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, en virtud de que, la vista que se le da al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, es de carácter informativo.

Considerando Décimo Noveno del proyecto de sentencia. Denuncia de actos, hechos u omisiones imputables a algún Consejero que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos.

El artículo 19 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos transgrede el artículo 89, fracción I, en relación con el 72, inciso F, y 73, fracción X, todos de la Constitución Federal.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, pues sus alcances quedan comprendidos y circunscritos a la facultad atribuida al Director General de Petróleos Mexicanos en el artículo 31, fracción IX de la citada ley, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; al mismo tiempo, si no se desatiende dicho precepto fundamental, tampoco los diversos artículos 72, inciso F, y 73, fracción X, constitucionales, relacionados con la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Considerando Vigésimo del proyecto de sentencia. Causas y procedimiento para la remoción del Director General.

Los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos violentan el artículo 89, fracción I constitucional.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; de ahí lo infundado de los argumentos de invalidez esgrimidos por la parte actora, lo cual conduce a reconocer la validez de los preceptos reglamentarios mencionados.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez de los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Considerando Vigésimo Primero del proyecto de sentencia. Autorización hacendaria para que Petróleos Mexicanos realice adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto.

El artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos es violatorio del artículo 89, fracción I constitucional.

Al respecto, el proyecto propone que el artículo 33 del reglamento impugnado fusiona de manera inadecuada dos supuestos normativos porque les atribuye por igual las mismas condiciones para su observancia, no obstante que conforme a la ley de la que deriva el Reglamento reclamado (fracciones II y IV del artículo 49), tales supuestos están sujetos a distintos requisitos.

Por ello es que resultan esencialmente fundados los conceptos de invalidez expresados por la parte actora pues, tal como lo aduce, el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no se aviene al contenido del artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que con su formulación el Ejecutivo Federal excede sus facultades reglamentarias contenidas en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal y, por ende, viola los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica al crear supuestos normativos que sólo le corresponden al legislador y que, por lo mismo, no derivan de la norma a la cual tendrían que estar supeditados. En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, a fin de expulsarlo del orden jurídico por las razones señaladas.

Por unanimidad de 10 votos en contra de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez del artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, en razón de que, el artículo impugnado no contraviene lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, limitándose a regular lo contenido en éste.

Considerando Vigésimo Segundo del proyecto de sentencia. Precios de bienes y servicios comercializados entre organismos descentralizados.

Los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos violentan el 89, fracción I constitucional.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, en los términos previamente expuestos, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, y ello conduce a reconocer la validez de tales preceptos reglamentarios.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez de los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que, del análisis de los artículos impugnados, no se desprende vulneración alguna, a lo consagrado en el numeral 73 de la Ley en cuestión.

Considerando Vigésimo Tercero del proyecto de sentencia. Participación de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios en sociedades mercantiles.

Los artículos 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos son contrarios al 89, fracción I constitucional.

El proyecto propuso declarar infundado el concepto de invalidez que hace valer la promovente, en razón de que, los artículos 70, 71 y 72, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Petróleos Mexicanos, en los términos previamente expuestos, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; en consecuencia, resultan infundados los argumentos hechos valer, lo cual conduce a reconocer la validez de dichos preceptos reglamentarios.

Por unanimidad de 10 votos a favor de la propuesta, el Pleno de la SCJN declaró la validez de los artículos 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

4. Efectos de la sentencia en la controversia constitucional 97/2009.

Primero. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Segundo. Se sobresee con relación a los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, y 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Tercero. Se reconoce la **VALIDEZ** de los artículos 2°, fracciones I, IX y XVII, 4°, 7°, 8°, 12, párrafo primero y segundo, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el tres de septiembre de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro del mismo mes y año.

Cuarto. Se declara la **INVALIDEZ** del artículo 12, párrafo tercero del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el tres de septiembre de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro del mismo mes y año, notifíquese la presente resolución para que se de efectos a la sentencia emitida por este Tribunal Pleno.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2009. REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO.

A. Antecedentes del juicio de controversia constitucional 98/2009.

- El veintidós de septiembre de dos mil nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Mediante un escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil nueve, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Diputado Presidente

de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el cual representaba a la parte actora, se promovió el juicio de controversia constitucional en estudio. La impugnación realizada fue en contra del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de septiembre de dos mil nueve. Respecto del Reglamento impugnado, se atacó, específicamente, los artículos 2º, fracción IV, 4º, 21, 22, 23 y 28.

- En el juicio constitucional de referencia de se demandaron a las siguientes autoridades:
 - i. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
 - ii. Secretaria de Energía;
 - iii. Secretario de Gobernación;
 - iv. Comisión Reguladora de Energía, y
 - v. Procurador General de la República.

- El diecinueve de octubre de dos mil nueve, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y registrarlo con el número 98/2009; además dada su conexidad con la controversia constitucional 97/2009, en al cual fue designada la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fuera instructora en el procedimiento y lo pusiera en estado de resolución, el asunto fue remitido a la misma Ministra para que realizara los trámites correspondientes.

- Mediante auto de fecha veinte de octubre de dos mil nueve la Ministra Luna Ramos, actuando como instructora del asunto, le reconoció personalidad al Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para representar a la parte actora, y ante la oscuridad de la demanda derivada de la falta de señalamiento de los actos que se reclamaban del Procurador General de la República y de la

Comisión Reguladora de Energía, previno al promovente para que aclarara su escrito inicial.

En cumplimiento a la prevención, mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil nueve, la parte actora señaló como actos reclamados del Procurador General de la República y de la Comisión Reguladora de Energía los siguientes:

- i. *Al Procurador General de la República se le atribuye la calidad de parte en la presente controversia constitucional sin imputarle acto específico alguno de autoridad, en virtud de que así está expresamente dispuesto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, su intervención dentro del procedimiento jurisdiccional extraordinario en que se actúa es de carácter oficioso y obligatorio, lo que se evidencia, más allá de toda duda razonable, con el texto del apartado conducente de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria en cita que a la letra dice lo siguiente: ‘En estos juicios (de controversias constitucionales) se da intervención oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución’.²¹⁹*
- ii. *Comisión Reguladora de Energía: a la citada Comisión se le imputa la aplicación específica de la norma impugnada, habida cuenta que es un órgano desconcentrado dotado de autonomía técnica y operativa que ejerce y está al cuidado de atribuciones exclusivas y excluyentes mismas que están directamente vinculadas con los que se contraen los conceptos de*

²¹⁹ Cfr. Engrose de la sentencia de fecha doce de diciembre de dos mil doce, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la controversia constitucional 98/2009. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [Consulta efectuada: 20 de octubre de 2012].

invalidez Jurídica, razón por la cual poseen la legitimación procesal pasiva legalmente requerida a fin de figurar como parte dentro de las controversias constitucionales.

- Mediante auto de fecha tres de noviembre de dos mil nueve, la señora Ministra Instructora, admitió a trámite la controversia constitucional en contra del Presidente de la República y de los Secretarios de Energía y Gobernación, así como a la Comisión Reguladora de Energía, quienes ordenó emplazar para que contestaran la demanda. Además, con relación a la demanda formulada en contra del Procurador General de la República, la se determinó que no había lugar a tenerlo como autoridad demandada, ya que por disposición legal dicho servidor público necesariamente tiene el carácter de parte en toda controversia constitucional, tal como lo aclaró la actora. Sin que puede llegara a tener el carácter de demandado.

Sobre este aspecto el Pleno de la SCJN, al conocer y resolver la Controversia Constitucional 109/2004, emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ES PARTE AUTÓNOMA EN ELLAS Y, POR TANTO, NO PUEDE TENER EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Si bien es cierto que conforme a los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, **el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en esos procedimientos radica en que coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional**, también lo es que dichos preceptos en modo alguno prevén la facultad de aquél para representar al titular del Ejecutivo Federal, máxime que el artículo 11, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio Presidente. Lo anterior no implica desconocer los supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva en términos del artículo 10, fracción II, de la indicada ley reglamentaria.²²⁰

²²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 917.

- El auto de admisión fue notificado al Presidente de la República el cinco de noviembre de dos mil nueve.

B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional 98/2009.

Según lo manifestado en la demanda de controversia constitucional, en esencia por que contiene graves transgresiones al régimen constitucional en materia de hidrocarburos, esencialmente por lo siguiente:

- a) Se está acuñando el inconstitucional e inexistente concepto jurídico de “Industria Petrolera Estatal”, a fin de propiciar el surgimiento de la figura jurídica simétrica de la “industria petrolera privada”.
- b) Se está violentando el carácter exclusivo y excluyente del área estratégica de los hidrocarburos, al postular que en la *interfase* del transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano de los productos del petróleo, puede haber una “competencia efectiva”.
- c) Se está cancelando la exclusividad que tiene el Estado en materia de importación y ventas de primera mano destinadas al mercado internacional, actividades éstas que, según la norma general impugnada, pueden ser realizadas por los particulares.
- d) Al adoptar una definición singularmente acotada o restringida del concepto de “venta de primera mano”, evidentemente se está mutilando o cercenando el alcance constitucional del área estratégica de los hidrocarburos, incitando a la estructuración de una industria paralela propiedad de particulares, carente en su totalidad de asidero constitucional.

C. Contestación de la demanda de controversia constitucional 98/2009 realizada por el Presidente de la República.

Concepto de invalidez: Los artículos 2º, fracción IV, 4 y 28, del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo aluden a la figura de la “Industria Petrolera Estatal”, y la incorporación de dicha figura

jurídica implica la existencia de una “Industria Petrolera no Estatal”, lo que genera la existencia de una industria privada paralela, la cual no está permitido y contraria los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, pues sólo se permite el concepto industrial como inherente al área estratégica de los hidrocarburos en manos del Estado.

Contestación: El concepto parte de una premisa falsa ya que el término de “Industria Petrolera Estatal”, en realidad fue incorporado por los propios legisladores; y el Presidente de la República sólo reglamentó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, respetando los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Además el concepto es inoperante, ya que se limita a realizar afirmaciones generales e imprecisas, sin sustento o fundamento jurídico que permita saber cuál es la causa de pedir que dé sustento a la demanda.

Concepto de invalidez: Señala la actora que el artículo 21, del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, violenta el carácter exclusivo y excluyente del área estratégica de los hidrocarburos, al postular que en la *interfase* del transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano de los productos del petróleo, puede haber una “competencia efectiva” (vulneración de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal).

Contestación: La parte actora no acredita de manera fehaciente la conculcación competencial que sufre con la vigencia del reglamento impugnado; tampoco acredita la inconstitucionalidad del numeral citado ya que no basta con que la parte actora haga mención de la controversia entre dos cuerpos normativos, en este caso el reglamento impugnado y la Constitución Federal, por lo que el concepto de invalidez que intenta desplegar la actora resulta tan general que se torna oscuro e impreciso.

Concepto de invalidez: El artículo 22 cancela la exclusividad que tiene el Estado en materia de importación y ventas de primera mano destinadas al mercado internacional, actividades éstas que, según la norma general impugnada, pueden

ser realizadas por los particulares. Al adoptar una definición singularmente acotada o restringida del concepto de “venta de primera mano”, evidentemente se está mutilando o cercenando el alcance constitucional del área estratégica de los hidrocarburos, incitando a la estructuración de una industria paralela propiedad de particulares, carente de sustento constitucional.

Contestación: Los argumentos de la parte actora son infundados pues no acredita violación a los preceptos constitucionales 25, 27 y 28; los mismos no constituyen razonamientos que demuestren la inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas del reglamento impugnado, ya que sus consideraciones son meras apreciaciones de carácter subjetivo y suposiciones e inferencias carentes de sustento lógico-jurídico.

D. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR), en la controversia constitucional 98/2009.

Del texto del engrose de la sentencia emitida en la controversia constitucional 98/2009, páginas 9 y 10, deriva la opinión que emitiera la PGR en los términos siguientes:

“PRIMERO. Tenerme por presentado, en tiempo y forma, con la personalidad que tengo reconocida en autos, con fundamento en los artículos (sic) 102, apartado A, tercer párrafo, en relación con el 105, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Declarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, que fue promovida por persona legitimada y oportunamente.

TERCERO. Declarar infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por los demandados Poder Ejecutivo Federal y Secretaría de Energía.

CUARTO. Por las consideraciones vertidas en el cuerpo de este escrito, declarar infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, en consecuencia, la constitucionalidad de los artículos 2º, fracción IV, 4, 21, 22, 23 y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.”²²¹

E. Resolución de la controversia constitucional 98/2009.

La controversia constitucional 98/2009, fue resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública ordinaria del siete de diciembre de dos mil diez. Al respecto, se señala lo siguiente:

1. Resolución de la controversia constitucional 98/2009, sesión de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del siete de diciembre de dos mil diez.

a) Resolutivos del proyecto de sentencia elaborado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

“**Primero.** Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

Segundo. Se sobresee con relación con los actos atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía, así como respecto de los artículos 2º y 3º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; y 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27

²²¹ Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [Consulta efectuada: 20 de octubre de 2012]

Constitucional en el Ramo del Petróleo, reformados todos ellos mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho; y por lo que hace a los artículos 2º, fracciones I, IX, XVII, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el mismo órgano informativo el cuatro de septiembre de dos mil nueve.

Tercero. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 4º y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de septiembre de dos mil nueve, así como la validez de los artículos 21, 22, 23 del mismo ordenamiento, a condición de que el segundo párrafo del primero de tales preceptos se interprete en los términos del último considerando de esta ejecutoria²²².²²³

b) Análisis del Asunto:

Los temas procesales de competencia y oportunidad de la demanda fueron aprobados conforme a la propuesta de manera económica (unanimidad de 10 votos).

Por lo que hace a la extemporaneidad de la demanda respecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, el Pleno sostuvo que la demanda resulta

²²² La interpretación propuesta consiste en que el segundo párrafo del artículo 21 del reglamento reclamado (Injerencia de la Comisión Federal de Competencia), debe restringirse al campo del transporte, almacenamiento y distribución de gas, la venta de primera mano del mismo, del combustóleo, e incluso la de los petroquímicos básicos, en el caso previsto en el artículo 3º, fracción VII de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

²²³ Engrose de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 98/2009. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [Consulta efectuada: 20 de octubre de 2012]

notoriamente extemporánea respecto de los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y con relación a los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuya inconstitucionalidad fue planteada en el anexo de la demanda suscrito por el Senador Graco Ramírez Garrido Abreu, si se toma en cuenta que la última reforma a tales preceptos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, y la presente controversia constitucional se promovió a casi un año de distancia de la mencionada fecha de publicación, esto es, fuera del plazo legal de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

De igual forma y por motivos distintos, se determinó por unanimidad de diez votos que la controversia constitucional resulta improcedente en contra los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, ya que en la aprobación de estos ordenamientos participó la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y si lo que se cuestiona es el contenido de dichos preceptos, ello significa que la actora reclama actos propios, no suscitándose en consecuencia un conflicto entre los órganos o entidades a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. En consecuencia, se decretó el sobreseimiento del asunto, respecto de los preceptos legales mencionados.

▪ **Causal de Improcedencia.**

De manera oficiosa, la ponente del asunto, propuso estudiar una causal de improcedencia, consistente en declarar improcedente el asunto con relación a los artículos 2°, fracciones I, IX y XVII, 4°, 7°, 8°, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que el examen de tales preceptos fue objeto de análisis de fondo por parte de este Tribunal Pleno, en términos de idénticos argumentos planteados por la propia actora, al resolver la diversa controversia constitucional 97/2009, por lo que

procede sobreseer en lo conducente con apoyo en los artículos 20, fracción II, y 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, precepto este último que establece que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

En virtud de que los artículos antes mencionados, ya fueron analizados al resolver el juicio de controversia constitucional 97/2009, el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, declaró la improcedencia de la controversia constitucional 98/2009.

▪ **ESTUDIO DE FONDO.**

Para un debido análisis de la propuesta del proyecto, los temas de fondo fueron presentados de la siguiente manera:

- **Considerando Décimo Segundo del proyecto de sentencia:** Artículos 2º, fracción IV, 4º y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo. Concepto legal de la “**Industria Petrolera Estatal**”.

Al respecto, el proyecto propuso ajustarse a lo resuelto en la controversia constitucional 97/2009.

Votación. Por unanimidad de diez votos a favor de la propuesta, el Pleno determinó ceñirse a lo resuelto en la controversia antes mencionada.

- **Considerando Décimo Tercero del proyecto de sentencia:** Artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo. Reglamentación de las “**ventas de primera mano**”.

Se propuso declarar infundados los argumentos planteados por la parte actora, conforme a lo siguiente:

1. La figura jurídica de la venta de primera mano, prevista en el Reglamento reclamado, solamente reproduce y desarrolla lo que establece la ley de la cual deriva, así como lo que dispone otro ordenamiento legal del Congreso de la Unión, como es la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

2. Lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la explotación de los hidrocarburos se realizará en los términos que establezca la Ley Reglamentaria respectiva, tal como se aprecia de la siguiente transcripción del precepto, en la parte que interesa: *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”*

3. Las ventas de primera mano tampoco significan la sustracción, en favor de particulares, del dominio directo de la Nación sobre el petróleo y de los demás hidrocarburos (carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos) ya que solamente se trata de la comercialización de los productos resultantes de la extracción de esos recursos naturales, finalidad lógica y necesaria de la industria petrolera estatal, ya sea que se trate de petróleo crudo o bien de derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen los petroquímicos básicos.

4. Si lo que advierte la actora es que el artículo 22 del Reglamento impugnado trae como consecuencia una deficiente regulación, debe precisarse que tampoco se encuentra alguna disposición dentro de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que demande reglamentación alguna en materia de importaciones o exportaciones de hidrocarburos, presupuesto indispensable para poder analizar si se ha incurrido o no en la deficiencia señalada.

Votación:

- i. Por unanimidad de diez votos, el Pleno de la SCJN declaró la validez de los artículos 21 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo, y
 - ii. Respecto del artículo 22 del reglamento impugnado, por una mayoría de nueve votos se declaró su validez.²²⁴
- **Considerando Décimo Cuarto del proyecto de sentencia:** Artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo. Injerencia de la Comisión Federal de Competencia cuando existan condiciones de **“competencia efectiva”**.

El proyecto de resolución propuso declarar infundados los conceptos de invalidez aducidos por la actora por las consideraciones siguientes:

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no se erigen como monopolios constitucionalmente prohibidos respecto de las funciones que, en nombre del Estado, ejercen de manera exclusiva en la explotación del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como en la petroquímica básica, ya que la propia Constitución Federal así los excluye por tratarse de áreas estratégicas de la economía nacional.

Sin embargo, esto no significa que tales organismos estén por completo ajenos a la posibilidad de que en su operación incurran en prácticas contrarias a la libre competencia, ya que, por ejemplo, en lo relativo a precios y tarifas aplicables al transporte, almacenamiento y distribución de gas, la propia Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en la fracción II, de su artículo 14, expresamente establece la permisión para la fijación de tales

²²⁴ Votó en contra de la propuesta, en lo que respecta al artículo 22 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo, el ministro José F. Franco González Salas, pues estimó que el mercado se está segmentando en nacional e internacional, distinción que no se realiza en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo del Petróleo.

contraprestaciones, salvo la existencia de condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia cuya declaratoria en tal sentido haría improcedente la sujeción a los precios y tarifas señalados por el Estado, con lo cual se permitiría a la industria, y a la población en general, adquirir gas en las mejores condiciones que resulten de un mercado competitivo, en el cual podrían participar dos o más agentes económicos ofreciendo los mismos servicios pero con diversas ventajas para los consumidores.

No obstante todo lo anterior, el Tribunal Pleno advirtió que el párrafo segundo del artículo 21 del Reglamento atacado incurre en imprecisiones que ameritan corregirse a través de una interpretación sistemática con la Constitución Federal, y en suplencia de la queja se detallaron las razones siguientes:

- Después de revisar el sistema legal diseñado por el Congreso de la Unión para dar intervención a la Comisión Federal de Competencia en el mercado de los hidrocarburos, se obtiene como conclusión que no todo ese mercado está sujeto a las pautas comerciales que, conforme a la ley, establezca ese órgano desconcentrado en materia de competencia económica, sino que únicamente puede desplegar sus facultades en relación con algunas actividades, productos, precios y tarifas determinados.
- En tales condiciones, el Tribunal Pleno consideró que tomando en cuenta que la ley es la medida y justificación de las disposiciones reglamentarias subalternas, resulta imprescindible precisar, para todos los efectos legales conducentes, que el segundo párrafo del artículo 21 del Reglamento reclamado debe interpretarse única y exclusivamente en el sentido de que la injerencia de la Comisión Federal de Competencia resulta procedente a las actividades, productos, precios y tarifas previstas expresamente en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y en la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, de modo tal que el referido párrafo de la norma reglamentaria responda

puntualmente a su vocación de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, conforme lo ordena el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, es decir, restringiendo su aplicación limitativamente al campo del transporte, almacenamiento y distribución de gas, la venta de primera mano del mismo, del combustóleo, e incluso la de los petroquímicos básicos, en el caso previsto en el artículo 3º, fracción VII, de la Ley.

Votación. Por unanimidad de diez votos, el Pleno de la SCJN declaró la validez de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

En consecuencia, con las votaciones señaladas el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de todos los preceptos impugnados del Reglamento a Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2011. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

A. Antecedentes de la controversia constitucional 29/2011.

- El diecinueve de enero de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población.
- Mediante escrito presentado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de marzo de dos mil once, por el Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se promovió juicio de controversia constitucional en contra de la publicación del Decreto que reformó y adicionó diversas

disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población. Así como los demás actos y hechos que se deriven directa o indirectamente del decreto.

- En el juicio constitucional referido se demandó a las siguientes autoridades:
 - i. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
 - ii. Secretario de Gobernación;
 - iii. Secretaria de Relaciones Exteriores;
 - iv. Secretario de Hacienda y Crédito Público;
 - v. Secretario de Desarrollo Social;
 - vi. Secretario de Economía;
 - vii. Secretario de Comunicaciones y Transportes;
 - viii. Secretario de Salud;
 - ix. Secretario del Trabajo y Previsión Social, y
 - x. Secretaria de Turismo.

Además, se señaló como tercero interesado a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

- El cuatro de marzo de dos mil once, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto con el número de expediente 29/2011 y en razón de turno le designó el asunto, para su resolución, al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.
- Mediante acuerdo de fecha siete de marzo de dos mil once, el Ministro Instructor admitió a trámite el asunto –controversia constitucional 29/2011-, y se tuvo como demandado al Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo Federa.

Además, se señaló en el acuerdo que no se tenían como demandados en el juicio constitucional a los Secretaros de Estado, en virtud de que no se les atribuyen hechos propios y sólo participaron en el refrendo del decreto de reformas y adición del

Reglamento de la Ley General de Población. En este sentido, al ser los Secretario subordinados del Ejecutivo Federal, a éste le corresponden los efectos de la sentencia.

Al respecto el Tribunal Pleno, al resolver la controversia 26/1999 emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.

Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.²²⁵

Por último, en el referido acuerdo se tuvo como tercero interesado al Senado de la República.

B. Conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional 29/2011.

El actor expone, en esencia, como conceptos de invalidez los siguientes:

²²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; Pleno, Tomo XII, Agosto de 2000, p.967

1. Incompetencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

- El Titular del Ejecutivo Federal carece de facultades para emitir normas reglamentarias sobre el registro de datos personales de los mexicanos y la expedición de un documento de identidad, cuando el texto constitucional no atribuye de manera expresa la competencia del ejecutivo en esta materia.
- El decreto carece de la debida fundamentación y motivación, como lo exige el artículo 16 de la Constitución.
- Los actos de autoridad que contempla el Reglamento que se controvierte constituyen una intromisión en la esfera privada de las personas que accedan a solicitar la Cédula de Identidad Personal o Ciudadana.

2. Ejercicio indebido de la facultad reglamentaria. Violación a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley (artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El Decreto que se impugna incluye disposiciones que no contempla la norma²²⁶ que reglamenta, tales como el acopio, tratamiento y disposición de la imagen del iris de las personas que soliciten el documento de identidad. Este último es un requisito que no contempla la Ley General de Población.

2. Violación al derecho de protección a la vida privada y los datos personales (artículo 6º fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

- El Titular del Poder Ejecutivo Federal pretende obtener información personal de los ciudadanos, tal como la relativa al domicilio, firma,

²²⁶ Ley General de Población.

huellas dactilares e imagen del iris, este último requisito que sobrepasa lo dispuesto por la Ley.

- El registro de imagen del iris no aparece como requisito de identificación que establece la Ley General de Población, por lo que el Reglamento claramente contraviene el artículo 6º, fracción II, constitucional, ya que afecta el derecho de protección a la vida privada y los datos personales.

3. Violación a la Garantía de Seguridad Jurídica (artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

- El Decreto que se impugna contempla diversas acciones relativas al acopio, registro, tratamiento y uso de datos personales, no solamente de ciudadanos sino también de menores de edad a partir de su nacimiento.
- Otorga atribuciones al Ejecutivo Federal en una materia que debe estar necesariamente regulada previamente en una ley específica que garantice la libertad y la dignidad.

5. Violación a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en diversas materias.

En la demanda se argumentó que el Decreto atacado vulnera las facultades que tiene conferidas el Congreso de la Unión, respecto de las materias siguientes:

- Nacionalidad y ciudadanía, artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”

- Información estadística de interés nacional (Artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

“XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;...”

C. . Incidente de Suspensión.

En el escrito de demanda, la parte actora solicitó la suspensión del Decreto impugnado. No obstante lo anterior la SCJN omitió emitir pronunciamiento al respecto.

Se estima que se negaría la suspensión solicitada, ya que en términos del artículo 14²²⁷, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria resulta improcedente el otorgamiento de la medida por tratarse de una norma de carácter general.

Aunado a lo dispuesto por el citado precepto, el Tribunal Pleno, emitió en 2009, la tesis aislada número XVIII/2009, criterio respecto a la improcedencia de la suspensión en actos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos, como lo es un reglamento:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS.

Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar

²²⁷ **ARTICULO 14.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.²²⁸

Recurso de reclamación 26/2007-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 77/2007. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de mayo de 2008. Mayoría de seis votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número XVIII/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

D. Contestación de la demanda de controversia constitucional 29/2011 realizada por el Presidente de la República.

El veinticinco de abril de dos mil once, el Poder Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, dio contestación a la demanda entablada en su contra, en la que se hizo valer lo siguiente:

- 1. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.** Falta de legitimación procesal activa por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por no respetar las normas que la rigen para comparecer al presente juicio.

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria, en relación con los artículos 10, fracción I y II, primer párrafo del mismo ordenamiento legal, pues el actor carece de legitimación procesal activa para intentar el medio de control constitucional que nos ocupa.

Los artículos mencionados establecen, esencialmente, lo siguiente:

²²⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Abril de 2009, p.1301

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. a VII. ...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Los preceptos normativos transcritos establecen que una de las improcedencias del juicio deviene cuando el funcionario que la promueva carezca de facultades para representar la entidad, poder u órgano accionante.²²⁹

Conforme a lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la existencia de dos clases de legitimación activa en materia de controversias constitucionales: en la causa (*ad causam*) y en el proceso (*ad*

²²⁹ **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.**

Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

*procesum*²³⁰). En relación con ésta última, es considerada como la capacidad de representar a una de las partes en el proceso.

Es de resaltar que en la contestación que dio el Presidente de la República se señaló que **el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados carece de legitimación procesal activa, toda vez que en términos de las normas que rigen a la propia Cámara de Diputados, el referido funcionario debe gozar del acuerdo de la mayoría de los integrantes del Pleno, para estar en condiciones de promover, con plenas facultades de representación, el medio de control que nos ocupa, situación que en el caso concreto no aconteció.** Dicha determinación se desprende del contenido del artículo 23, numeral 1, inciso I) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Ley Orgánica), el cual establece la facultad genérica del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para representar legalmente al órgano parlamentario, el referido precepto establece esencialmente lo siguiente:

Artículo 23. 1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

²³⁰ **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.**

La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

(...).

l) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

(...).

Aún cuando dicho principio se pudiera entender que el Presidente goza de legitimación y capacidad de representar al cuerpo legislativo, en juicio de controversia constitucional, lo cierto es que **está sujeto al principio de subordinación plenaria**, tal y como se establece en diversas disposiciones que le son aplicables para regular el actuar del órgano legislativo. Entre las disposiciones mencionadas encontramos: (i). artículo 68 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que el Presidente de la Cámara –en el caso que nos ocupa, el Senado de la República- estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno; (ii) el artículo 18 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Presidente -de ambas Cámaras-, en sus resoluciones, estará subordinado al voto plenario de su respectiva Cámara.

Por si fuera poco, el **Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil diez, establecía en sus artículos 143 y 233**, las reglas que debe observar el Presidente de la Mesa Directiva para estar en condiciones de representar a la Cámara de Diputados en una controversia constitucional. Los preceptos en cuestión disponían:

Artículo 143.

1. El Presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto del Pleno.

Artículo 233.

1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un breve plazo de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma, y,

III. La Junta dará a conocer el proyecto de de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno.

2. Si el Pleno aprueba su presentación el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días hábiles después de haber sido votada’.

De lo antes expuesto, se desprende con toda claridad que la representación legal de la Cámara de Diputados la ejerce el Presidente de la Mesa Directiva, sin embargo, tratándose de controversias constitucionales, la representación podrá ejercerla, a partir del momento en que la mayoría del pleno parlamentario así lo acuerde. Esta conclusión reitera el principio de subordinación plenaria al que están sujetos los Presidentes de las Mesas Directivas de las respectivas Cámaras, consagrado en los artículos 68 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 18 del Reglamento para el Gobierno Interior, ambas disposiciones normativas en vigor, material y formalmente legislativas.

El Presidente de la Mesa Directiva podrá ejercer sus facultades de representación, si y sólo si, el Pleno de la Cámara, por mayoría de votos, así lo instruye; de lo contrario, cualquier acción que intente el referido funcionario, deberá entenderse a título personal y no así en representación del órgano legislativo, **pues la voluntad de la presentación de una controversia constitucional debe ser reflejo precisamente, de la voluntad del órgano, no de su representante como tal”.**

2. Contestación del Presidente de la República, respecto de los conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional 29/2011.

Facultad Reglamentaria del Presidente de la República.

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el DOF el diecinueve de enero de dos mil once, se expidió en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, el cual establece la facultad del Presidente de la República de “... *promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*”²³¹

Dicha facultad debe cumplir con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica y todo acto reglamentario que cumpla con éstos tendrá permanencia en el orden jurídico y cualquier vicio de constitucionalidad estaría subordinado a la valoración de dichas directrices.

a) Competencia para emitir el decreto impugnado por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

La actora manifestó que se rebasa el principio de legalidad, pues el reglamento no es acorde a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley.

Lo anterior según lo manifestado en la contestación, resulta por un lado infundado, y por inoperante.

Lo anterior es así, pues aún cuando no existe una norma que establezca la facultad al Presidente para emitir el registro de datos personales, no es requisito que exista una norma de este tipo para que el Ejecutivo ejerza su facultad constitucional. Entonces, el Ejecutivo sólo regló el contenido de la Ley General de Población emitida por el Congreso con base en el artículo 36 constitucional, fracción I, consistente en la obligación que tiene toda persona a inscribirse al Registro Nacional de Población.

²³¹ Artículo 89, fracción I, del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se argumentó como errónea la manifestación de la accionante consistente en que el Decreto impugnado no estaba fundado ni motivado, ya que encuentra sustento el decreto atacado en la propia Norma Fundamental, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley General de Población.

El artículo 92 de la Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación establecerá las normas, métodos y procedimientos técnicos del Registro Nacional de Población.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal se ciñó al contenido de la Ley y sólo la reglamentó para su debida observancia y ejecución.

b) Ejercicio indebido de la facultad reglamentaria por la reglamentación relativa al acopio, tratamiento y disposición de la imagen de iris y la violación al artículo 6, fracción II de la Constitución Federal.

Según la actora, el acopio, tratamiento y disposición de la imagen del iris, rebasa lo regulado en la Ley. También plantea la afectación al artículo 6º, fracción II, Constitucional, el cual prevé la protección de la vida privada y datos personales.

En la contestación se argumentó que dichos razonamientos son infundados, ya que la norma reglamentaria relativa a la recopilación del registro del iris, igual que los demás datos que se registran en la cédula de identidad ciudadana, la cual es establecida por la propia Ley General de Población, beneficia a los ciudadanos, para mayor autenticidad en su identificación.

Además, por lo que respecta a que el Ejecutivo Federal se ciñó al contenido de la Ley, sin extralimitarse, es de señalar que el contenido del artículo 107²³² de la Ley

²³² **Artículo 107.-** La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);

II. Clave Única de Registro de Población;

General de Población, establece de forma muy atinada, que los datos que establece la cédula ciudadana serán, cuando menos, los señalados en dichos artículo. Lo anterior significa que el Presidente podrá incluir datos diversos a los establecidos en la Ley siempre que no se viole ésta.

c) No existe afectación a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal relativa a la protección de datos personales, su acceso, rectificación y cancelación.

Respecto de este agravio, se manifestó que lejos de atentar en contra de la privacidad y de los datos personales, en realidad el reglamento es protector de otro derecho fundamental a la luz de del derecho internacional del individuo y del derecho comparado, o sea el derecho a la identidad de la persona, por lo que, se estima que debe prevalecer la reforma a la norma reglamentaria.

d) No existe violación al artículo 73, fracciones XVI, XXIX-D, XXIX-M y XXX, de la Constitución Federal relativa a las facultades del Congreso de la Unión concernientes a nacionalidad, ciudadanía, información estadística y aquellas relacionadas con lo anterior.

El argumento de la actora consistente en que se le ven vulneradas su facultades para legislar en materia de nacionalidad, ciudadanía, información, estadística y seguridad nacional, es infundado, ya que dichas facultades no son limitantes para que el Ejecutivo Federal regule los temas antes mencionados conforme a las leyes que el Congreso emane.

III. Fotografía del titular;

IV. Lugar de nacimiento;

V. Fecha de nacimiento; y

VI. Firma y huella dactilar

E. Opinión de la Procuraduría General de la República (PGR), respecto de la demanda de controversia constitucional 29/2011.²³³

El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en suplencia por ausencia de la Procuradora General de la República, emitió su opinión en la que señala que de las normas que otorgan la representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como las que regulan el procedimiento que debe seguir dicho órgano para la promoción de una demanda de controversia constitucional, se aprecia que su representante legal es el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Además, de acuerdo al reglamento del órgano legislativo, es requisito indispensable para promover una controversia constitucional que la junta informe a sus integrantes el proyecto de demanda por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a su discusión y votación en el Pleno y dicha asamblea debe aprobar la presentación, a fin de que su presidente a más tardar tres días hábiles después de haber sido votada, la haga llegar a la instancia correspondiente.

Por lo anterior, señaló que de las constancias del expediente, **no se observa documental que acredite que el actor cumplió con el artículo 233 del citado reglamento de la Cámara de Diputados; por tanto, es evidente que carece de legitimación procesal activa, al no regirse por los preceptos en comento porque no está demostrado que recibió la autorización del Pleno de los diputados para promover la acción intentada.**

Continúo manifestando que si bien el numeral 11 de la ley reglamentaria establece que las partes pueden comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las norma que los rigen, deben representarlos; también es verdad

²³³ Engrose de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 29/2011. Dirección URL: <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> [20 de octubre de 2012].

que tratándose del Congreso de la Unión, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es su representante legal; sin embargo, para presentar la controversia constitucional previamente debe existir la mayoría de los votos del pleno para su autorización correspondiente; aspecto que no se surte en el presente juicio. De ahí, que el actor carece de legitimación procesal activa para acudir al referido medio de control.

Indica que no pasa inadvertido que el veinte de abril de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a las fracciones II y III y se agregó la fracción IV, al numeral 1 y reformado el numeral 2, todos del artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados para, entre otras cosas, otorgar al Presidente la facultad de presentar por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara de Diputados, demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aun en los periodos de receso.

Finalmente adujo que esa modificación legislativa no estaba vigente al momento en que se acudió a esta vía, de ahí que no sea idónea para tener por demostrada la legitimación de la instancia cameral de mérito.

F. Resolución del juicio de controversia constitucional 29/2011.

El siete de septiembre de dos mil once, en sesión ordinaria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resolvió la controversia constitucional en estudio.

Considerando Tercero de la Sentencia. Causas de Improcedencia.

En el Considerando Tercero de la propuesta del proyecto elaborado por el Ministro Ponente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se determinó lo siguiente:

La causal de improcedencia que hiciera valer el Presidente de la República, consistente en la falta de legitimación procesal activa del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para promover en representación de dicho

órgano legislativo, mencionó el proyecto, que ha sido expuesta en la contestación de la demanda como en el recurso de reclamación 18/2011-CA, derivado de la presente controversia constitucional, promovido por la autoridad demandada en contra del acuerdo de admisión dictado por el Ministro Instructor.

En consecuencia, se precisó de lo señalado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 18/2011-CA, lo siguiente:

“Pues bien, esta Segunda Sala estima que en el caso, contrariamente a lo sostenido por la parte recurrente, no se actualiza una causal de improcedencia manifiesta e indudable, en los términos en que han sido entendidos dichos conceptos por esta Suprema Corte.

No debe perderse de vista que el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Materia dispone que se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario, y que, de conformidad con el artículo 23, punto 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es el representante legal de dicho órgano legislativo, en virtud de lo cual, en principio, tiene una presunción a su favor que debe ser fehacientemente desvirtuada.

Además, el hecho de que la promovente de la controversia constitucional 29/2011 al presentar la demanda correspondiente no haya exhibido el acuerdo que, en su caso, haya adoptado el Pleno de la Cámara de Diputados en términos del artículo 233 del Reglamento de dicha Cámara, no es suficiente para tener por acreditada la causal de improcedencia que se invoca, pues aun cuando se estimara necesaria la existencia de dicho acuerdo para que el Presidente de la Mesa Directiva del citado órgano legislativo estuviera en aptitud de promover el medio de control de que se trata, lo cierto es que tal situación puede acreditarse con las documentales que se exhiban durante la secuela del procedimiento.

Lo anterior, tomando en cuenta que, conforme a los artículos 29 y 32 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en las controversias constitucionales las partes están en aptitud de ofrecer y rendir todo tipo de pruebas en la audiencia

correspondiente -siguiendo las reglas específicas por lo que hace a la testimonial, pericial y de inspección ocular- y, en cuanto a las pruebas documentales, pueden presentarse incluso con anterioridad.

Por tanto, en este momento no se está en aptitud de afirmar de forma indubitable si existió o no el acuerdo de que se trata.”

En este sentido, la Segunda Sala estimó que la causa de improcedencia hecha valer no reunía las características de ser manifiesta e indudable, por lo que está se debía estudiar al momento de dictar sentencia, ya que los documentos necesarios para determinar si el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados contaba o no con legitimidad procesal activa para promover el juicio constitucional, podría ser aportado a lo largo del proceso e incluso durante la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, cuestión prevista en la Ley Reglamentaria de la materia; es decir, dicha prueba podría ser aportada hasta antes del cierre de instrucción.

De las constancias que integran el expediente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: (...)
- 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;...”

Conforme a lo anterior, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

“**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio

goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

Es decir, se advierte que la representación de los órganos legitimados para intervenir en controversia constitucional debe hallar sustento en las normas que rigen la organización de cada uno de ellos.

Por lo tanto, el artículo 70, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:

“Art. 70. ...

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

Acorde a los fundamentos constitucionales, en la sentencia se mencionó que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión define el marco normativo que rige el funcionamiento y organización tanto del propio Congreso como de cada una de sus Cámaras. Al respecto, su artículo 3º, numeral 1, señala lo siguiente:

Artículo 3º.

1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como **los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida** sin la intervención de la otra.

En el mismo ordenamiento legal, el artículo 23 señala:

Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;”

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de diciembre de dos mil diez, se establecía de manera expresa en el texto del artículo 233, vigente hasta el día diecinueve de abril de dos mil once, lo siguiente:

Artículo 233.

1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un breve plazo de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma, y

III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno.

2. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días hábiles después de haber sido votada.”

Con este artículo, la Cámara de Diputados estableció su propio procedimiento interno para decidir los casos y la forma en que podría ejercer su capacidad constitucional de promover controversias constitucionales y, en esa medida, sujetó el ejercicio de la representación del Presidente de la Mesa Directiva a una decisión específica adoptada, caso por caso, por votación en el Pleno de la Cámara de Diputados, previos los trámites internos previstos también en ese reglamento.

Tal procedimiento fue resultado de una decisión soberana de autoregulación de la Cámara de Diputados, respecto de una atribución que le es propia en su calidad de órgano colegiado. Un efecto directo y natural de haber establecido un proceso para que la Cámara adopte la decisión de participar o no en controversias constitucionales, a propuesta de sus integrantes; es el establecimiento de una clara y explícita restricción para la actuación de sus representantes legales, particularmente la del Presidente de la Mesa Directiva, quien sólo podrá promover esos medios de control constitucional **en nombre y representación de la Cámara de Diputados**, cuando se satisfaga el procedimiento para que dicho órgano lo decida válidamente, bajo los mecanismos y términos que la propia Cámara ha definido para sí misma.

Era condición necesaria para que la representación del Presidente de la Mesa Directiva, pueda considerarse ajustada a las normas internas, tal y como lo exige el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resultó necesario señalar que el procedimiento contenido en el artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados, fue reformado y adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de abril de dos mil once, para quedar como sigue (se pondrá en negritas las modificaciones que sufrió el artículo):

“Artículo 233.

1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un plazo no mayor de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma. **Este plazo no se aplicará cuando este por vencerse el término constitucional para su formulación;**

III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, **en versión electrónica o impresa para los diputados y diputadas que lo soliciten** al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno, y

IV. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días hábiles después de haber sido votada.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Presidente podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara, como lo dispone el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los períodos de receso.”

La inclusión del texto del numeral 2º del artículo citado, incorpora la posibilidad de que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pueda promover controversias constitucionales por sí mismo y cuando lo estime necesario para defender los intereses de la propia Cámara.

Así pues, antes de la reforma mencionada, al momento de promover el presente asunto, sólo existía una vía para que la Cámara adoptara la decisión de promover controversias constitucionales y, en consecuencia, para ser representada válidamente en ellas.

A mayor abundamiento, es claro que antes de que la Cámara regulara por primera vez ese procedimiento en su propio Reglamento, no había ninguno que fuera exigible como condición para ejercer válidamente la representación institucional de su Presidente.

Por todo lo anterior, es claro que **durante el intervalo que va del primero de enero de 2011, fecha en que entró en vigor el Reglamento de la Cámara de Diputados, y el 20 de abril de 2011, día en que entraron en vigor las reformas y adiciones a dicho cuerpo normativo**, el procedimiento para decidir la presentación de controversias constitucionales a nombre de dicho órgano, **estuvo explícitamente regulado en el artículo 233**, y durante ese lapso el Presidente de la Mesa Directiva requería de una votación plenaria para ejercer la representación legal de la Cámara de Diputados, en acatamiento a la normatividad interna aplicable.²³⁴

Tomando en cuenta que en el presente asunto -por las razones arriba expuestas- el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados sí es condición necesaria para ejercer válidamente la representación de dicho órgano por conducto de su

²³⁴ La reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de abril de dos mil once, mediante la cual se faculta a su Presidente para que, por decisión individual propia, pueda promover controversias constitucionales, no subsana la falta de legitimación procesal activa que se ha declarado, puesto que dicha norma sólo opera hacia el futuro, a partir de su vigencia, por lo que no es posible jurídicamente reconocer la personería del promovente con efectos retroactivos.

Presidente, y tomando en consideración que de las constancias que obran en los expedientes de la presente controversia constitucional, así como del recurso de reclamación 18/2011-CA, **no se advierte la existencia de documento alguno en que conste el cumplimiento de la normatividad interna que sustente la representación del funcionario que suscribe la demanda correspondiente,** se debe concluir que no se satisfacen los extremos previstos en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria

Se afirmó que la Cámara de Diputados no acreditó haber votado favorablemente la promoción de la controversia constitucional bajo el procedimiento que ella misma definió y que estaba vigente en ese momento, y en consecuencia, su representante carece del acto jurídico previo y necesario para habilitar su capacidad de actuar en nombre y por cuenta de la Cámara, que es el órgano legitimado constitucionalmente para promover esta vía de control de constitucionalidad.

Se concluyó que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados carecía de legitimación activa por no haber acreditado -durante la secuela de todo este procedimiento- la existencia del acuerdo plenario necesario para promover, en representación de ese órgano legislativo, la presente controversia constitucional. Lo cual actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, **con fundamento en lo previsto en el artículo 20, fracción II, de la misma ley se determinó sobreseer en dicha controversia, determinación que impidió el estudio de los conceptos de invalidez expuestos en la demanda.**

PUNTOS RESOLUTIVOS.

ÚNICO. Se sobresee en la presente controversia constitucional.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA TESIS.

PRIMERA. El Constituyente otorgó dentro del marco constitucional, y siguiendo los estándares que la sociedad venía dando, facultad para que el Ejecutivo Federal (Presidente de la República), reglara las normas que el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) emitiera, es decir, le otorgó facultad para establecer un procedimiento que le permitiera ejecutar las leyes, con la finalidad de que mediante una normatividad fueran eficaces y se diera su observancia.

SEGUNDA. Dentro del numeral 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén y establecen algunas de las facultades más importantes del Presidente de la República, dentro de las cuales encontramos, derivado de la fracción I del artículo mencionado, la “Reglamentaria”.

TERCERA. La facultad reglamentaria es un instrumento de índole normativo, con naturaleza formalmente administrativo, pero materialmente legislativo, pues aún cuando es un ente ajeno al legislador, se permite, por la Constitución Federal, la emisión de éste, para poder ejecutar las leyes, sobre todo cuando se trata de cuestiones técnicas de operatividad de la norma, que por sí misma no podría ser observada de forma eficaz.

Es considerada como una facultad legislativa que es exclusiva del Titular del Ejecutivo, la cual constituye una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son tal y como ya se mencionó actos materialmente legislativos y formalmente administrativos. De las tres facultades contenidas en la primera fracción del citado artículo constitucional, una se refiere a la facultad de promulgar las leyes, otra a la de ejecutarla y la tercera a la facultad reglamentaria contenida en la expresión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Es de consignarse aquí, que el Ejecutivo únicamente puede reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues los reglamentos que él expide deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal.

CUARTA. Al respecto, es de reiterar la función del “reglamento” es asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes, en beneficio de la sociedad y para la funcionabilidad de las instituciones, así como del propio Estado. Es decir, busca establecer la regulación de los aspectos técnicos que no han sido desarrollados en la Ley, para poder realizar y llevar a cabo su debida observancia.

QUINTA. También podemos decir que la facultad reglamentaria, es aquella que atribuye al Presidente, la obligación de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, de conformidad con el numeral 89 de la Constitución General de la República al consignar en su fracción primera que el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad y obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expide el órgano legislativo, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta facultad, se otorga al Poder Ejecutivo dada la finalidad que se persigue con los reglamentos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.

SEXTA. Los principios que rigen a la Facultad Reglamentaria son los de legalidad; subordinación jerárquica, y reserva de ley.

El primero de estos (legalidad), obliga a la administración pública a que se ciña a las normas que emita el legislador.

El segundo (subordinación jerárquica), exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, completamente o pormenore y en la que encuentre su justificación y medida.

El tercero. (reserva de ley), prevé que la existencia de materias que sólo podrán ser reguladas en una ley y no así por un reglamento.

SÉPTIMA. El Reglamento no tiene porque ser una reproducción idéntica de la legislación secundaria. Lo que se hace con los reglamentos es desarrollar conceptos contenidos en leyes; complementa sus disposiciones, no las repite. El

que no se haga alguna omisión en el Reglamento respecto de una disposición legal no implica que la esté contradiciendo o pretendiendo derogar; para poderse hacer esta afirmación sería necesario que existiera una disposición en el Reglamento que expresamente fuera contraria.

OCTAVA. Por lo que respecta a los principios rectores de la facultad reglamentaria, es de señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en criterios jurisprudenciales, que el acto reglamentario se debe emitir con apego en los principios de reserva de ley y de subordinación a la misma, y en caso de algún vicio de constitucionalidad se estará en apego y valoración de de éstas.

NOVENA. En el caso de que exista una contravención a los principios o excesos que infieran una supuesta transgresión de la norma constitucional, se podrá acudir mediante diversos mecanismos de protección constitucional para que se garanticen los derechos violados, y en el caso que nos ocupa, mediante el juicio de controversia constitucional.

DÉCIMA. Por lo que respecta a los asuntos mencionados en el capítulo cuarto de este estudio, se puede observar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha encargado de delimitar las atribuciones y materias en las que el Presidente de la República puede ejercer su atribución constitucional de reglamentar las leyes. Cuestión que ha sido análisis por el máximo Tribunal de nuestro país en diversas ocasiones.

Lo anterior, refleja la realidad social, así como el principio de división de poderes, para que a través de un sistema de pesos y contrapesos se genere un estado de derecho, que garantice en la medida de lo posible los derechos de las persona, de conformidad con lo dispuesto en el texto de la Norma Fundamental y los tratados internacionales suscritos por la nación mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ALMAGRO Nossete, José, *Justicia Constitucional, comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, España, Dykinson, 1980.
2. ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
3. ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IIJ-UNAM, 2002.
4. ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, México, Edit. Oxford, 2008.
5. BALBUENA Cisneros, Armida, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y Jurisdicción Constitucional en México*, México, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, 2005.
6. BALTAZAR Robles, Germán E., *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002.
7. BARTLETT Díaz, Manuel, *Las Reformas a la Constitución de 1917, Tomo III*, México, Porrúa, 2004.
8. CAPPELETTI, Mauro, *La Justicia Constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho UNAM, México 1987.
9. CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coordinadores), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2012.

10. CASARÍN León Manlio Fabio, *La Facultad Reglamentaria*, México, PORRÚA-Universidad Veracruzana de Xalapa, 2003.
11. COSSÍO Díaz, José Ramón, *La Controversia Constitucional*, México, Porrúa, 2008.
12. COSSÍO Díaz, José Ramón, *La Teoría Constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª edición, México, Fontorama, 2008.
13. COSSÍO Díaz, José Ramón, PÉREZ de Acha, Luis M. (compiladores), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontorama, 2006.
14. COVIÁN Andrade, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C., 2001.
15. COVIAN Andrade, Miguel, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Control de la Constitucionalidad (10 años de fallas e imprecisiones)*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2005.
16. DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 33ª edición, México, Porrúa, 2004,.
17. ELLIS, Andrew, OROZCO (coordinadores), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IIJ-UNAM-IDEA, 2009.
18. FERRER Mac-Gregor, Eduardo (compilador), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª edición, México Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C., 2004.

19. FERRER Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas Edgar (coordinadores), *La Protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM-IMDPC-H.Congreso del Estado de Tamaulipas, 2011.
20. FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Compendio de Derecho Procesal Constitucional, Legislación, Prontuario y Bibliografía*, Porrúa, 2010.
21. FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Compendio de Derecho Procesal Constitucional, Legislación, Prontuario y Bibliografía*, 5ª edición actualizada, México, Porrúa, 2010.
22. FERRERES, Víctor, XIOL, Juan Antonio, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*, Madrid-México, Fontarama.
23. FIX-Fierro, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Acceso a la Justicia: Una reflexión multidisciplinaria*, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia, Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional I*, IJ-UNAM, 2001.
24. FIX-Zamudio, Héctor, *La Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, 2ª edición aumentada, México, CNDH, 2009.
25. FIX-Zamudio, Héctor, *Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional 1940- 1965*, México, IJ-UNAM, 1968.
26. FIX-Zamudio, Héctor y FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho de Amparo*, México, Porrúa, 2011.
27. FIX-Zamudio, Héctor y FERRER Mac-Gregor, Eduardo, *Las Sentencias de los Tribunales Constitucionales*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional número 30, México, UNAM-Porrúa, 2009.

28. FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4ª edición, México, Porrúa, 2005.
29. FIX-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.
30. FIX-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México-CNDH, 1997.
31. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima 5ª edición, México, 2006.
32. GARCÍA Barrera, José Antonio, *Los medios de Control Constitucional en México*, México, Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Sinaloa, 2011.
33. GARCÍA De Enterría, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, 12ª edición, 1ª edición peruana, Perú, Palestra-Temis, 2011.
34. GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 46ª edición, México, Porrúa, 1994.
35. GIL-Robles y Pérez-Serrano. *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, dentro, DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 33ª edición, México, Porrúa, 2004.
36. GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina jurídica contemporánea, número 8, México, Distribuciones Fontamara, 2007.
37. GUERRA López, Luis, *Derecho Constitucional*, vol. I, 6ª. edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

38. GUTIÉRREZ Aragón, Raquel y RAMOS Verástegui, Rosa María, *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, 15ª edición, México, Porrúa, 2002.
39. HARTMUT, Maurer, *Derecho administrativo alemán*, México, IJ-UNAM, 2012.
40. HENRÍQUEZ J.Jesús y Zovatto Daniel, *Alcances de los Poderes Presidenciales en los Países Latinoamericanos*, en ELLIS, Andrew, OROZCO (coordinadores), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IJ-UNAM-IDEA, 2009.
41. LA SALLE, Ferdinand, *¿Qué es la Constitución?*, Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., 2009.
42. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, España, Ariel-Ciencia Política, 1983.
43. LÓPEZ Betancourt, Eduardo, *Historia del Derecho Mexicano*, México, IURE editores-Colección de textos jurídicos, 2004.
44. LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2007.
45. MÁRQUEZ Rábago, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Porrúa, 2002.
46. MENA Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003.
47. MORINEAU Iduarte, Marta y IGLESIS González Román, *Derecho Romano*, 4ª edición, Oxford, 2005.
48. NIETO Castillo, Santiago y ESPÍNDOLA Morales, Luis, *El Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, número 56, México, Porrúa, 2012.

49. PÉREZ Fernández Ceja, Ydalia, *La Suspensión en la Controversia Constitucional y su Interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2006.
50. PEREZNIETO Castro, Leonel. *Introducción al estudio del derecho*, 5ª edición, México, Oxford, 2005.
51. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Manual del Justiciable en Materia de Amparo*, SCJN, México, 2010.
52. QUIROZ Acosta, Enrique, *Teoría de la Constitución*, 3ª edición, México, Porrúa, 2005.
53. RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, IIJ-UNAM, 2008.
54. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima 22ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001.
55. SILVA Ramírez, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, México, Porrúa, 2008.
56. SOTO Flores, Armando, *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos*, México, Facultad de Derecho UNAM-Porrúa, 2009.
57. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal al reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica*, Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 6, México, SCJN, 2005.
58. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Defensa de la Constitución*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 5, México, SCJN, 2011.

59. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La División de Poderes*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano número 2, México, SCJN, 2011.
60. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, Colección Figuras Procesales Constitucionales número 3, México, SCJN, 2007.
61. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO, *Argumentación Jurisprudencial*, México, SCJN, 2011.
62. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO, *La Jurisprudencia, su Integración*, 2ª edición, México, SCJN.
63. TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 15ª edición, México, 2008.
64. TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª edición, México, Porrúa, 2011.
65. VALADÉS, Diego, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, 2ª edición, México, IJ-UNAM-El Colegio Nacional, 2011.
66. VALLS Hernández, Sergio Armando, *Facultad Reglamentaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p.11
67. ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo, *El Juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución*, en COSSÍO Díaz, José Ramón y PERÉZ Acha, Luis M. (coordinadores), *La Defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

ARTÍCULOS

1. AZUELA Güitrón, Mariano, “*La Suprema Corte de Justicia de México, genuino tribunal constitucional*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2002/pr/pr4.pdf>
2. COSSÍO Díaz, José Ramón, “*¿Y la Administración Pública?*”, consultado en Dirección URL: <http://politicaderecho.blogspot.mx/2012/09/y-la-administracion-publica.html>
3. MARTÍNEZ Ramírez, Fabiola, “*Las Controversias Constitucionales como medio de control constitucional*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/24.pdf>.
4. MEJICANOS Jiménez, Manuel de Jesús, “*La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en el ordenamiento jurídico guatemalteco (análisis sobre la acción, el proceso y la decisión de inconstitucionalidad abstracta)*”.
5. NORIEGA Alcalá, Humberto, “*La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur*”.
6. PINTO, Mónica, “*El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*”, en Martín Abregu y Christian Courtis (compiladores), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, CELS, Editores del Puerto, 1997.
7. RODRÍGUEZ Lozano, Amador, “*Las Controversias Constitucionales y la Construcción de Nuevo Federalismo*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/168/13.pdf>

8. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *“El control material de las reformas constitucionales”*, Boletín No. 36, Junio 2012, Género y Justicia del Programa de Equidad de Género y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CRÓNICAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. *Caso Radilla Pacheco Sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011.*
2. *Controversia Constitucional 22/2001, “Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal”.*
3. *Controversia Constitucional 97/2009, “Validez del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos”.*
4. *Controversia Constitucional 98/2009, “Validez del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo”*

OTRAS PUBLICACIONES

1. Diccionario universal de términos parlamentarios

NORMATIVIDAD

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

3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
6. Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
7. Código Federal de Procedimientos Civiles.
8. Ley sobre la Celebración de Tratados.
9. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
10. Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
11. Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
12. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
13. Reglamento de la Ley General de Población.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA:

1. Informes de 1917-1945.
2. Marzo 2004.
3. Mayo 2007.

4. Septiembre 2008.

5. Agosto 2009.

6. Diciembre 2011.

PÁGINAS WEB

1. www.ordenjuridico.gob.mx
2. www.scjn.gob.mx
3. www.diputados.gob.mx
4. www.senado.gob.mx
5. <http://es.scribd.com/doc/45668330/Constitucion-en-sentido-formal-y-material>
6. <http://www.asf.gob.mx>
7. <http://alfonsonambo.com/ebooks/Ebook-B.pdf> investigación jurídica de Rodríguez Jiménez
8. http://profesores.fib.unam.mx/jlfl/Seminario_IEE/Seminario_IEE_Tema_3a.pdf