



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 36, enero-junio 2017

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, *Las puertas de la Corte. La legitimación en la controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad en México*, México, Porrúa, 2016, 344 pp.

Mauro Arturo Rivera León es doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. *Las puertas de la Corte* es la obra que condensa la tesis doctoral defendida en mayo de 2015 bajo la dirección de los profesores Javier García Roca y Diego Valadés. Vale la pena mencionar que es una investigación que recibió la máxima calificación “sobresaliente *cum laude*”.

El libro es la tercera obra del autor, no obstante es su primera monografía.¹ A ello debemos añadir el elevado número de artículos de investigación que ha publicado en las revistas más autorizadas.² Si hacemos un repaso de estos trabajos advertimos que Rivera León se ha interesado especialmente por temas de justicia constitucional, técnica legislativa, lingüística jurídica y legitimación constitucional. Es precisamente sobre este último tema en el que ubicamos la obra que se reseña, en la cual se ofrece un sugerente estudio sobre la legitimación en la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

La temática del trabajo es por demás interesante dado el contexto teórico-jurídico en el que se enmarca. En efecto, el tópico tratado está inmerso en

¹ Es coautor del libro *Cuando la forma es fondo: estudios de técnica legislativa y lelingüística*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015 y coautor del libro *Elementos de lingüística jurídica*, México, Fontamara, 2010.

² Entre sus artículos publicados destacan: “Jurisdicción constitucional: ecos del argumento contramayoritario”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 22, México, 2010, pp. 223-260; “Esbozo de teoría contramayoritaria: consideraciones de la *countermajoritarian difficulty*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, España, 2011, pp. 407-428; “Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, *Dikaion*, vol. 21, núm. 1, Colombia, 2012, pp. 229-253; y “El peso del elemento subjetivo en el conflicto entre órganos constitucionales”, *Revista de Derecho Político*, núm. 87, España, mayo-agosto de 2013, pp. 289-316.

una discusión de derecho procesal constitucional que a los juristas nos ha acompañado desde temprana época, esto es, la legitimación en los medios de control constitucional. Es por ello que los profesores Roca y Valadés señalan con atino en el Prólogo de la obra, que “*afrontar temas clásicos como el que nos ocupa donde la dogmática es abundante y la construcción jurídica es esencial resulta primordial en la formación inicial de un buen constitucionalista*”. De ahí que cobre utilidad y vigencia el estudio de la legitimación en materia constitucional que nos presenta Rivera León.

El autor, a lo largo de la obra, utiliza diversos recursos literarios para hacer hincapié en la importancia de la legitimación, preguntándose al respecto ¿qué personas pasan por las puertas de la Corte?, ¿para qué entran? y ¿qué van a lograr? Para referirse a esta figura jurídica echa mano de la metáfora señalando que “*la legitimación es la capacidad que se tiene para llamar a las puertas de la Corte o ser llamado por ella... la legitimación es la llave de la puerta, la limitación es el giro del cerrojo*”.

El libro se divide en cinco capítulos. En el primero, titulado “Justicia constitucional y legitimación procesal” (pp. 1-20), se abordan algunos postulados kelsenianos relacionados con el inicio procesal, así como la importación y evolución del concepto de legitimación. Como coincidirán conmigo, se trata de un debate muy interesante, que es relativamente nuevo y cuyos alcances han rebasado por mucho su sentido original.

Rivera León señala con especial énfasis que atendiendo a la relación procesal que el sujeto legitimado cumple en el proceso constitucional, la legitimación puede ser activa o pasiva. Del mismo modo que si tomamos en cuenta al sujeto legitimado, la legitimación puede ser personal o pluri-personal. En este apartado se plantea un marco conceptual y se presentan algunas clasificaciones de relieve para ofrecer al lector herramientas básicas que permitan entender el desarrollo del concepto de legitimación.

En el segundo capítulo titulado “Conflictos entre órganos constitucionales y fracciones orgánicas en la Controversia Constitucional” (pp. 21-133), el autor se enfoca al estudio de la controversia constitucional mexicana. La redacción original del artículo 105 en la carta de Querétaro configuró una controversia de escasísima aplicación en la que no se contemplaba el conflicto entre poderes federales. Subsiguientes reformas constitucionales comenzaron a perfilar el contenido sustancial, por ejemplo, en la reforma constitucional de 1993 se incluyó al hoy extinto Distrito Federal como sujeto legitimado en la controversia.

Se detiene el libro con acierto en la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 dado que la misma realizó cambios trascendentales al sistema de justicia constitucional mexicano. Además de que se crea la acción abstracta de inconstitucionalidad y perfila a la Suprema Corte con las funciones de un Tribunal Constitucional, se introdujeron nuevos actores y se reconocieron sujetos que habían sido legitimados vía jurisprudencial (por ejemplo, el municipio).

La doctrina mexicana ha recurrido a clasificar las causales de procedencia según se trate de conflictos, entre: 1) distintos órdenes jurídicos, 2) órganos pertenecientes a distintos órdenes normativos, o bien, 3) órganos de un mismo orden jurídico.

A juicio de Rivera León, la legitimación en la controversia constitucional mexicana reviste tres características esenciales que en consecuencia definirán en gran medida el entendimiento que de ella ha hecho la Suprema Corte: i) la legitimación tiene naturaleza constitucional, es decir, se analizan los conceptos controvertidos frente al contenido de la Constitución; ii) tiene una textura cerrada, es decir, que los supuestos de procedencia están fijados en una lista definida; y iii) contiene una relación intersubjetiva de órganos o poderes legitimados, esto es, consiste en identificar a los actores de una controversia e indicar taxativamente quiénes pueden acudir a ella.

El autor hace una propuesta de clasificación para entender la lista de supuestos de procedencia de la controversia constitucional contenidos en el artículo 105 constitucional. En este punto, en primer lugar distingue un criterio basado en los órdenes territoriales en que se subdivide el Estado mexicano (estados, municipios, etcétera). En segundo lugar, destaca la existencia de los denominados conflictos entre órganos constitucionales, y finalmente repara en el estudio de los conflictos entre poderes. Asimismo, se aprovecha este apartado para dar cuenta del debate doctrinal que se ha generado en torno a la expresión “órganos y órganos de gobierno” que se utilizan en diversas fracciones del 105 constitucional.

El tercer capítulo se denomina “El debate de las exclusiones: las legitimaciones debatidas en el conflicto entre órganos” (pp. 135-197). Aquí se analizan los sujetos que han sido definitivamente excluidos en el caso mexicano, pero que sí gozan de legitimación en otros ordenamientos jurídicos. Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura, cuyo homólogo se prevé en España, Italia y Polonia; la Auditoría Superior, que en órganos similares como el Tribunal de Cuentas y las Auditorías de Hacienda, tienen legitimación en

Italia, Polonia y Alemania. En esta línea, también están los partidos políticos, que en México están excluidos de la legitimación en la controversia, cuando en Alemania sí están contemplados.

También se analizan legitimaciones que podrían resultar más discutidas, por ejemplo, el cuerpo electoral, fracciones de éste, tribunales constitucionales, entre otros. Finalmente, se analiza la potencial legitimación del “órgano reformador de la Constitución”, sujeto que ha llegado a ser referido en la doctrina jurídica y jurisprudencial mexicana.

El cuarto capítulo es el titulado “Legitimación y distribución territorial del poder: los conflictos constitucionales de naturaleza territorial” (pp. 199-221). Aquí se retoma el análisis de la reforma constitucional de 1994, en la que se aduce que no sólo introdujo conflictos entre órganos vértice en la controversia constitucional, sino también conflictos propios del federalismo.

En atención a lo anterior, la obra dedica una sección al análisis de la legitimación de la Federación frente a los distintos órdenes territoriales. Aquí el autor desarrolla su estudio a partir de la interrogante ¿quién representa a la Federación en los conflictos contra municipios, estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México)? La respuesta no ha sido un tema pacífico, al respecto, la Suprema Corte ha señalado vía jurisprudencial que el órgano más idóneo a nivel federal para actuar en representación de la Federación será definido caso a caso atendiendo a la competencia reclamada que resulte afectada.

Con relación a los estados y la Ciudad de México, se aprecia que gozan de legitimación para plantear la controversia en cinco fracciones del artículo 105 constitucional. Del mismo modo, se advierte que los municipios son sujetos de tres fracciones en la controversia constitucional. Éstos pueden entablar controversias contra la Federación, la Ciudad de México, municipios de otros estados, y contra su entidad federativa. Esta legitimación cobra relevancia porque no tiene un exacto punto de referencia en el derecho comparado.

En México se presentan dos grandes dudas que Rivera León no tiene reparos en señalar, ¿qué es un municipio a efectos de la controversia constitucional y, por tanto, sujeto legitimado? y ¿quién representa finalmente al municipio en las controversias constitucionales? Con especial énfasis el autor asevera que las leyes de las entidades federativas varían, pero en general solicitan requisitos poblacionales de razonable entidad y requisitos económicos y formales. Aunque a su juicio, mayores interrogantes plantea

la determinación de la naturaleza municipal de ciertas comunidades indígenas constituidas según sus usos y costumbres. Éstas y otras interesantes reflexiones se van sembrando a lo largo de la obra.

El último y quinto capítulo titulado “Legitimación de la acción de inconstitucionalidad” (pp. 223-306), cuya temática a nuestro parecer merecía mayor abundamiento porque da la impresión de verse reducido frente al minucioso tratamiento que se le da a la controversia constitucional, sin embargo, el autor en un esfuerzo encomiable logra configurar una columna vertebral de ideas fundamentales que dan soporte a este apartado. Rivera León parte de la premisa de que la acción de inconstitucionalidad se ha consolidado como una herramienta depuradora del ordenamiento jurídico, que tutela derechos de las minorías, protectora de derechos fundamentales y garante del reparto territorial del poder. Concluyendo en términos generales, que a pesar de la amplia protección que otorga la acción de constitucionalidad, en todo caso, tendrá como finalidad la defensa de la Constitución.

En este último apartado el autor aborda de manera puntillosa la problemática de los sujetos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad. Entre ellas destaca con especial cuidado la figura del presidente de la República, quien conserva una legitimación indirecta que le permite desviar la responsabilidad política al procurador de Justicia. Sin embargo, dicha situación cambió a partir de la reforma de 2014 —ésta no ha entrado en vigor—, misma que legitima directamente al presidente de la República y acota las facultades del fiscal general de la República (procurador de Justicia) a la impugnación de normas procesales penales.

Finalmente, el autor concluye con una breve reflexión señalando que en el caso de la controversia constitucional, la configuración cerrada y tasada no ha logrado mantener una evolución constante. Destaca que el gran reto de la legitimación en la controversia constitucional, es la tutela de atribuciones a órganos que, pese a gozar de autonomía constitucional en aspectos concretos, no alcanzan la compleja categoría de órganos constitucionales autónomos que exige el texto constitucional.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad, Rivera León subraya que una de sus características esenciales es que legitima a las minorías. Sin embargo, esta característica no se puede predicar en México porque legalmente se concede legitimación al 33% de los integrantes de las cámaras legislativas, lo que representa un número elevado que no corresponde precisamente a una minoría parlamentaria.

Asimismo, afirma que tanto la legitimación en la controversia como en la acción han sido modificadas por el irreflexivo y apresurado proceso de reforma constitucional en México, más preocupado por aspectos aislados que por el funcionamiento integral de la justicia constitucional. Estas circunstancias, a su juicio, responden al excesivo detalle con el que se han configurado los conflictos constitucionales, a los elevados porcentajes que las minorías parlamentarias requieren para impugnar una norma o la proliferación innecesaria de legitimación abierta prescindible.

En términos generales, se puede afirmar que la obra cumple con loables propósitos. En cuanto a su aportación teórica a la materia, este libro colabora en lo que siempre suele esperarse de una obra que colisione teoría y práctica, esto es, que posibilite la comprensión, valoración y orientación de la realidad. En este caso, se trata de un acercamiento a los conflictos entre distintos órdenes territoriales, poderes y órganos que se desarrollan cotidianamente en sede constitucional, del modo en que se resuelven y de la doctrina que hasta este momento se ha ido configurando.

Si de algo sirve, podríamos señalar que el trabajo no se corresponde del todo con el subtítulo de la obra, pues se anota que la obra se circunscribe al ámbito espacial de México, aunque lo cierto es que se trata de una investigación que aborda diversas realidades constitucionales. Máxime si la obra presenta un estudio de derecho comparado bien logrado porque se tiene el cuidado de entrelazar la información de diversas figuras jurídicas en problemáticas comunes a la luz de complejas realidades como las que presenta Alemana, España, Italia, Polonia y México.

No obstante, puede parecer llamativo, desde el punto de vista metodológico que se utilice como modelo de comparación un país como Polonia por ser una realidad no muy conocida y con una tradición constitucional diversa a la mexicana. No obstante, quienes conocemos al autor sabemos que hay sobradas razones para incursionar en el derecho de un país tan lejano geográficamente al nuestro, pero en el que encontramos gratamente muchos puntos de encuentro en la materia de procesal constitucional.

Estamos pues, ante una monografía muy bien escrita y que utiliza un lenguaje accesible para todo tipo de lectores. Es un trabajo bien documentado, dotado de una bibliografía que acude a las fuentes originales y que apoyado en los autores clásicos e imprescindibles del derecho constitucional nos ofrece un debate ordenado y bien fundamentado sobre la legitimación en los procesos constitucionales.

En conclusión, la obra logra confeccionar una investigación de calidad científica. Una calidad que se aprecia también en la forma en que el autor plantea la problemática, pues no se hace con un tono dicotómico y militante, como suele advertirse en otros autores. Se trata de una interesante exposición sobre la legitimación en la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad abordada desde una postura cordial y sensata.

Yéssica ESQUIVEL ALONSO*



* Doctora en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente labora en la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Agradezco a los doctores José Antonio Estrada Marín y Armando Salas Cruz los comentarios y las sugerencias realizadas.