

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho

**Legitimación de los órganos
constitucionales autónomos para
interponer controversias
constitucionales**

Tesis que para obtener el título de
Licenciado en Derecho
presenta

Mónica Cristina Sánchez Valverde

Asesor de tesis: **Doctor Miguel Covián Andrade**

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, enero de 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Con todo amor para mis padres,
Guadalupe Valverde Maraver y
Alfredo Sánchez Escamilla;
y para mis hermanos,
Carolina y Alfredo Sánchez Valverde;
por ser el motor y sustento de mi vida,
por compartir mi ajetreado camino,
por comprender mis sueños y
por formar parte de ellos.
Todos mis logros también son suyos.*

*Para el Doctor Miguel Covián Andrade,
con quien me unen lazos de amistad,
admiraación y gratitud perennes.
Con el compromiso de continuar en el
camino profesional que inicio
con su apoyo incondicional.
Gracias por compartir con sus alumnos
su experiencia y preparaci3n.*

*Con cariño especial para mis
grandes amigos y mentores,
Fausto Ledesma, Lucía Ramírez,
Joaquín Dávalos, Roberto y Rodolfo Terrazas,
Rafael Castillo y Mario Ayluardo;
el cariño que me han demostrado
y sus enseñanzas me han forjado
y fortalecido como persona.*

*A todos mis amigos y compañeros de trabajo
por su fraternidad, por ser mis cómplices
de vida, alegrías y proyectos.
Especialmente a Judith, Cecilia, Brenda y Julieta;
Selene, Noret, Sergio y Gabriel;
Emilio, Nacho, Toño y Gustavo Adolfo;
Moisés, Israel, Dago y Erick;
pues me han demostrado su afecto y
han trascendido en mi existir.*

*Gracias a la nación mexicana
porque con su trabajo y esfuerzo diario
me permite formar parte de la comunidad
universitaria a la que pertenezco con honor.*

Índice

<u>Introducción</u>	3
<u>Capítulo I. Conceptos generales</u>	
Concepto de Constitución	6
Control de la constitucionalidad	7
Órganos constituidos	11
Órganos autónomos	17
<u>Capítulo II. Los juicios constitucionales previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u>	
Controversias constitucionales	36
Aspectos estructurales de las controversias constitucionales	38
Acciones de inconstitucionalidad	42
Aspectos estructurales de las acciones de inconstitucionalidad	49
<u>Capítulo III. Legitimación de los órganos constitucionales autónomos para interponer controversias constitucionales</u>	
Naturaleza jurídica del IFE, de la CNDH y de otros órganos constitucionales autónomos	54

Falta de legitimación de los órganos autónomos para interponer controversias constitucionales	59
Controversia constitucional 150/2006	69
Controversia constitucional 11/2007	73
<u>Capítulo IV. El caso concreto del Tribunal Electoral del Distrito Federal</u>	
Naturaleza jurídica del TEDF	85
Legitimación del TEDF para interponer controversias constitucionales	89
Controversia constitucional 31/2006	93
Controversia constitucional 12/2007	100
<u>Conclusiones</u>	104
<u>Bibliografía</u>	108

Introducción

Presento esta tesis en cumplimiento de las normas consagradas en los artículos 19, 20 y 21 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, institución de educación superior en la que he concluido mis estudios universitarios conforme al Plan de Estudios 253, de la Licenciatura en Derecho.

Este trabajo será objeto de explicación, comentarios y posiblemente defensa en el examen profesional que, conforme a dicho Reglamento, sustentaré para obtener el título profesional que me permitirá ejercer legal y libremente mi carrera profesional, además de poder realizar los estudios posteriores que me he trazado como metas.

El tema elegido llamó mi atención pues durante mi camino por la Facultad de Derecho estuve atraída fuertemente por el estudio de los medios de control de la constitucionalidad. En un principio mi acercamiento fue con el juicio de amparo, institución maestra de nuestro sistema jurídico, posteriormente, tuve la oportunidad de conocer otros medios de control de la constitucionalidad debido al curso monográfico que pude cursar como materia optativa de mi plan de estudios.

Gracias a mi labor en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, he podido seguir de manera cercana, el desarrollo y los resultados de las controversias constitucionales que ese órgano autónomo ha interpuesto, además de los casos paradigmáticos del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órganos que no tuvieron la misma suerte procesal. Llamó entonces mi atención la diferenciación que se ventilaba en el seno de la Suprema Corte de Justicia sobre la posibilidad jurídica de entrar en el fondo de tales asuntos y la consecuente resolución que se fue concibiendo en cada uno de ellos.

El 29 de marzo de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto del presidente Felipe Calderón Hinojosa, por el que se expidió la Ley para la Reforma del Estado. Se aprobó que los legisladores, los representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial federales, y los dirigentes de todos los partidos políticos deben negociar y acordar

reformas en materia política, electoral, económica y social, así como de negociación y construcción de acuerdos en busca de mejorar las estructuras jurídicas de nuestro país.

En el marco del “Proceso para la reforma del Estado”, denominación que consideramos incorrecta, el Congreso de la Unión y casi la totalidad de las legislaturas de nuestro país, aprobaron recientemente una serie de reformas en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El resultado de esas reformas es alentador y representa un enorme avance, sin embargo y como es natural, aún hay muchos temas que deben ser considerados para la consecución del Estado social democrata de derechos en el que se basa nuestro sistema jurídico y político; en este trabajo abordaremos sólo algunas de las fallas estructurales que en la materia tiene nuestro sistema de control de la constitucionalidad y que no han sido abordadas, ni mucho menos corregidas, a pesar de que algunas de ellas ya pudieron haberse tomado en cuenta.

Es conocido que los sistemas políticos democráticos en el mundo tienen como una de sus estructuras fundamentales el subsistema de control de la constitucionalidad del poder político respecto de su origen, ejercicio y fines. Este subsistema forma parte de la columna vertebral del Estado, de su correcta organización depende en gran medida la calidad de la democracia que logre un pueblo.

A pesar de eso, en cuanto al proceso de reforma que vivimos, tocó en primera instancia al subsistema electoral. En este aspecto para lograr que la reforma tuviera efectos relevantes, se realizaron modificaciones a varias normas constitucionales, sin embargo, no se aprovechó la oportunidad para, entre otros aspectos:

1. Conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para conocer de asuntos relacionados con la materia político electoral.
2. Garantizar la protección de todas las garantías del individuo y del ciudadano, incluyendo los derechos políticos y electorales, mediante el juicio de amparo.

3. Ampliar el número de sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad contra normas generales.

4. Redefinir los sujetos legitimados para interponer controversias constitucionales.

Esta investigación se concentra en una parte del cuarto de estos puntos, es decir, en la falta de legitimación activa de los órganos constitucionales autónomos para la interposición de controversias constitucionales, incluidos aquellos órganos que conforman nuestro subsistema electoral, dejando para estudios posteriores el análisis de los demás aspectos que no se han corregido.

Pretendemos la inclusión de estos órganos en la figura de las controversias constitucionales, pues eso constituiría un avance inmediato, en virtud de que aún no se han diferenciado de ellas los supuestos que constituyen verdaderas controversias constitucionales y aquellos en que se trata de conflictos entre órganos. En tal caso, en honor a la sistemática jurídica y legislativa, los órganos autónomos deberían estar legitimados para la interposición de ambos medios de control, dependiendo del tipo de actos en conflicto, pero creemos que para tal rediseño falta aún un camino más largo.

Por las razones expuestas, entre otras tantas, se desarrolla este estudio con la pretensión de exponer de manera genérica, algunos conceptos que aparecen confundidos y entremezclados en nuestro sistema jurídico y que consideramos indispensables para avanzar en el camino de los ideales democráticos de nuestro país.

Además, analizo algunos puntos importantes de los razonamientos expuestos en cada uno de los casos, para así tratar de asimilar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el origen de las dudas que existen en el círculo jurídico sobre la posible legitimación de los órganos constitucionales autónomos para defender su competencia mediante la interposición de controversias constitucionales.

Capítulo I. Conceptos generales

Concepto de Constitución

La Constitución de un Estado, siguiendo la filosofía de Fernandine Lassalle y de Carl Schmith, es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que determinan el ser o modo de ser del Estado como resultado de la suma de los factores reales de poder.

Los cambios que nuestro sistema político ha sufrido, han sido intensos desde 1978; algunos los justifican manifestando que se trata de “necesidades de la transición política mexicana”, sin embargo, nosotros consideramos que son necesidades de una política neoliberal que pretende eliminar las características que nos constituyen como un estado social demócrata de derechos. Coincidimos con el criterio del Doctor Fernando Serrano Migallón pues no debemos revisar nuestro conjunto de decisiones políticas fundamentales con ojos reformistas a ultranza o condescendientes, sino admitir que requiere ser ajustada, dejando de lado los menosprecios que parecen una “conducta política de moda”.¹

Actualmente varias de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano han sido trastocadas, otras tantas han sido eliminadas, pero aún a pesar del asedio y del ataque de algunos de los factores reales de poder, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mantiene en pie y así deben de continuar. Son necesarias varias reformas a nuestra Carta Magna, pero no deben tener como consecuencia que las fuerzas reales de poder violenten las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano y provoquen inestabilidad política y social.

Debemos defender nuestras decisiones fundamentales, por ello ponemos énfasis en algunas de sus deficiencias estructurales en materia de control de la constitucionalidad, específicamente en este trabajo, respecto de las controversias constitucionales. Es necesario prestar especial atención en las violaciones que por ignorancia, negligencia o dolo, se han cometido en materia de control de la constitucionalidad, pues el poder político no se encuentra correctamente limitado, ni su actuar es siempre objeto del

¹ En entrevista con la revista Milenio Semanal, 5 de Febrero de 2007.

escrutinio público y de la exigencia de cuentas por parte de los ciudadanos hacia sus representantes. Estas deficiencias deben corregirse para lograr acercar al pueblo mexicano a los fines que se han buscado desde la constitución de nuestro Estado.

Las bases teóricas fundamentales requieren ser explicadas de una forma muy sencilla, el Estado se diseña a partir de dos posibilidades: un choque político y/o violento, o un acuerdo pactado para ceder derechos. Ninguna de las dos condiciones se cumple en la iniciativa de reforma del Estado que se desarrolla actualmente, por tanto, no se tratará de una reforma del Estado, sino de un programa de ajustes a la estructura de poder, es decir, al sistema político.² Conforme al concepto de Constitución que mencionamos al inicio de este trabajo, tampoco se trata, necesariamente, de reformas a la Constitución, sino de reformas al texto constitucional.

Control de la constitucionalidad

Ante el ejercicio del poder político, el cual por su propia naturaleza tiende a ser ilimitado y a corromperse, y debido a la existencia cada vez más frecuente de gobiernos plurales, es imperativo que una instancia judicial resuelva los problemas constitucionales y los diferendos políticos entre los órganos constituidos y los órganos constitucionales autónomos, en los diferentes órdenes de gobierno y en sus distintas combinaciones. En aras de lograr solucionar esos y otros conflictos se fueron creando los sistemas de control de la constitucionalidad del poder público en sus tres etapas: origen, ejercicio y fines; estos sistemas son tres, partiendo de la naturaleza del órgano que realiza el control: Sistema de control legislativo, político y judicial.

La concepción actual del control de la constitucionalidad por un órgano judicial es muy reciente debido a que durante el siglo XIX los conflictos entre órganos, así como los medios para resolverlos, se consideraron de carácter político y no se admitía fácilmente la participación del derecho en su solución.

Después de la segunda posguerra se reconoció que en Europa no debía haber zonas exentas del derecho, los casos más ejemplificativos de este reconocimiento son la Constitución italiana de 1947 y la alemana de Bonn de 1949, en las que se establece la

² En este sentido coincidimos con la opinión del analista político Carlos Ramírez, reflejada en algunos de sus artículos en el periódico El Financiero.

competencia de sus órganos de justicia constitucional para resolver las controversias que se producen como consecuencia de la división, tanto funcional como territorial del poder. La tradición en la materia de ambos países podría usarse como referencia para un análisis de nuestro sistema de control de la constitucionalidad.

Dentro del sistema de control de la constitucionalidad por un órgano jurisdiccional, se han creado el sistema concentrado y el sistema difuso. En Europa el sistema de control de la constitucionalidad es concentrado; fue creado en Austria por Hans Kelsen para salvaguardar la división de competencias y así lograr que los representantes de los órganos de gobierno actuaran dentro del ámbito de sus facultades.

Ambos sistemas se crearon como garantes del sistema político, afinando los frenos y contrapesos del Estado al convertirse en la instancia arbitral para solucionar los conflictos que enfrentan los distintos órganos de poder.

En el sistema europeo se dio origen a los tribunales constitucionales, los cuales se encargan de resolver las controversias y conflictos competenciales entre los órganos constituidos y los órganos autónomos, del mismo o de diferente orden y en sus distintas combinaciones. Son órganos constituidos que pueden asegurar el correcto funcionamiento del sistema, en consecuencia, se procura dotarlos de las competencias necesarias para garantizar la Constitución en su totalidad, sin que se limiten a garantizar el respeto a la vida, la libertad y la propiedad del individuo, sino que garanticen además, la constitucionalidad de la organización, ejercicio y límites de los poderes del Estado.³

Los sujetos que se encuentran legitimados activamente para ocurrir ante el Tribunal o Corte Constitucional, buscan constatar el posible vicio formal o la posible contradicción entre la norma infra constitucional y la Carta Fundamental, es decir, la constitucionalidad formal y material de los actos.

Las principales características jurídicas de este tipo de asuntos en el sistema europeo, representadas por los casos de Alemania e Italia, son las siguientes:

³ Covián Andrade, Miguel, El control de la constitucionalidad en el derecho comparado, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A. C., México, 2001.

1. Se presentan por escrito.
2. Los sujetos legitimados son los órganos constituidos del Estado además de los *organismos dotados de derechos propios y con capacidad de decidir definitivamente sobre la esfera de su competencia.*
3. Protegen el sistema de competencias asignado en la Constitución.
4. El conocimiento de las mismas se confiere a órganos judiciales supremos o tribunales constitucionales.
5. Los procedimientos para dirimir las controversias constitucionales y conflictos entre órganos, poseen características diferentes a los medios de control de constitucionalidad conferidos a los particulares, pues se recurren actos de naturaleza diferente.
6. Las resoluciones suelen tener alcances generales y efectos *erga omnes*, tomando en cuenta la naturaleza del acto controvertido.⁴

Por otro lado, el ejemplo por excelencia del sistema de control difuso es el norteamericano ya que desde su fundación, los tribunales ordinarios y en última instancia la Suprema Corte, han sido los encargados de dirimir las disputas competenciales entre órganos. Es el resultado de un sistema político diseñado para un estado burgués de protección de derechos individuales y no para un estado social demócrata de derechos. Tiene preeminencia la protección del individuo y de sus garantías de propiedad y libertad, caso diferente del Estado mexicano en el cual se otorga al individuo la protección sus derechos como persona, pero que además contempla la protección de derechos sociales y del orden constitucional para la búsqueda de la democracia.

El sistema de control de la constitucionalidad mexicano tiene su origen y conserva en esencia la estructura de la Constitución norteamericana, pues sus instituciones fueron tomadas en las constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917. Es equivocado pensar que la función de la Suprema Corte es la de ejercer al mismo tiempo, el control de la regularidad jurídica constitucional y legal, lo que de ser así, rompería la noción y los conceptos de Tribunal Constitucional y de controversia constitucional que pretenden garantizar la vigencia y la aplicación de las normas constitucionales que organizan, distribuyen y atribuyen competencias a los poderes públicos en sus respectivos ámbitos, por lo que no buscan garantizar la legalidad de actos.

⁴ Covián Andrade, Miguel, op. cit., pp. 131

El control de la constitucionalidad funciona como un procedimiento en contra de normas infra constitucionales, especialmente leyes y normas con fuerza de ley o normas que deriven directamente de la Constitución, además, pueden controlarse los actos que afecten al individuo mediante el juicio de protección de garantías.

En tales procesos se pueden impugnar los vicios formales derivados de la creación de las normas y los vicios materiales derivados de la conformidad de las normas o actos con la Carta Fundamental, control que puede concretarse durante el proceso de formación de la norma mediante el control preventivo o abstracto, o una vez que la norma jurídica se encuentra incorporada al ordenamiento interno, mediante el control reparador o concreto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos instrumentos, con el objeto de mantener, defender y restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad. Estos son medios de defensa de la constitución y dentro de ellos se encuentran los medios de control de la constitucionalidad del poder político, los cuales, según el caso específico del medio de que se trate, perseguirán preservar las garantías de los gobernados, la constitucionalidad de las normas generales, o la autonomía de las autoridades federales, locales y municipales, como sucede con las controversias constitucionales, medio en el cual lamentablemente se han mezclado los conflictos entre órganos, considerándolos como sinónimos.

El proceso constitucional es un proceso entre partes pues la resolución surge del choque dialéctico entre la pretensión y su pensamiento antitético: la defensa. La vigencia del principio constitucional de contradicción corresponde con la idea del proceso, por lo que cuando alguien ejerce la acción en las controversias constitucionales, tiene que ser un órgano del Estado que asuma la función de defender la constitucionalidad del acto impugnado.

La naturaleza del proceso constitucional es similar a la de la casación ordinaria pues del mismo modo que la función de los tribunales supremos es asegurar la aplicación uniforme de la legalidad ordinaria (defensa del *ius constitutionis*), la del Tribunal o Sala Constitucional estriba en obtener la misma finalidad, pero con respecto a la Constitución.

Órganos constituidos

Las instituciones democráticas, entre ellas la figura de la “división de poderes”, fueron creadas con el propósito de debilitar al poder que se detentaba en la monarquía absoluta. En la antigüedad clásica, autores como Heródoto, Platón y Aristóteles se pronunciaron en favor de formas "mixtas" de gobierno, donde normalmente se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia. Aristóteles sostuvo que los principales elementos del Estado eran la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales.⁵

Durante la Edad Media no se delineó con pulcritud una doctrina de división de poderes, en la época moderna la filosofía política recomendó la división del poder del Estado como remedio para el abuso en su ejercicio. En una época en la que el absolutismo real se hallaba en declive, ese principio se popularizó a tal grado que muchos países lo incorporaron al contenido de sus constituciones como un dogma.⁶

La forma de estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado monárquico - absolutista, caracterizado porque el rey era el soberano, por encima de su poder no había otro pues el origen de su poder era de derecho divino: el rey "hacía" la ley, el rey "aplicaba" la ley y el rey "interpretaba" la ley. Se trataba de un Estado donde el soberano tenía derecho sobre la vida, la libertad, la propiedad y la vida económica de todos sus súbditos. El Estado liberal surgió como resultado de una crítica a ese Estado de los siglos XVII y XVIII.

El ideólogo John Locke sostuvo, anticipándose a Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, que el gobierno debe estar constituido por un parlamento y que el poder legislativo y el judicial debían de estar separados para que el rey estuviera sometido a las leyes, al Estado le confirió la decisión de las controversias entre los individuos en el contexto de la pluralidad y la tolerancia. Después se atribuyó a Montesquieu, el desarrollo de la llamada “teoría de la división de poderes”.

El principio en estudio se incorporó a nuestro sistema jurídico través de la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que si bien predominó la idea *roussoniana* sobre la

⁵ De la Cueva, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 1982, pp.175 a 185.

⁶ Truyol y Serra, Antonio, Historia de la filosofía del derecho y del Estado, Madrid, Alianza Universidad, 1982, pp. 223 a 237.

preeminencia del Legislativo, se advierte, en general, la influencia de la Constitución estadounidense de 1787, de las francesas de 1793 y 1795, y de la gaditana de 1812. Así, la división de poderes se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823 y 9 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824.⁷

En ese contexto podemos afirmar que, poco a poco, a través de reformas constitucionales y legales se ha favorecido la división de las funciones que corresponden a cada órgano depositario del gobierno; el ámbito competencial del Ejecutivo se ha acotado, mientras que el Legislativo y el Judicial se han convertido en sus contrapesos. El caso del Poder Judicial de la Federación es significativo, a partir de 1988, tanto la Suprema Corte de Justicia como los tribunales federales han contado con nuevas facultades, se han robustecido las garantías judiciales y se han introducido en el panorama constitucional, a pesar de su defectuoso sistema, diversos procesos destinados a la protección integral de la Constitución. La controversia constitucional es uno de esos procesos, cuyo fin esencial, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, es velar por que las autoridades actúen conforme al ámbito de sus competencias.

Aunque mucho se ha insistido en la obsolescencia de la división de poderes, estas críticas no deben hacer pensar en su inutilidad o en su desaparición, pues al distribuir el poder en varios órganos y establecer para ello controles recíprocos, se crea un medio de contención para el despotismo y el abuso. Se debe establecer el auténtico equilibrio que postula este principio, antes de pensar en la supresión de la teoría. En México, donde tenemos un régimen presidencial, esta afirmación se vuelve más imperante, pues es urgente adecuar el sistema político para fortalecer la independencia de los otros órganos y para asimilar la evolución que este principio está observando, además de apoyar el federalismo mediante la adecuada descentralización de competencias.⁸

En lugar de usar la denominación “poderes del Estado”, preferimos usar la de “*órganos constituidos del Estado*” pues al establecerse un Estado, no hay una fragmentación o ruptura del poder, sino que se determinan ámbitos competenciales a los distintos entes que se constituyen en la organización del nuevo Estado. La “división de poderes” debe

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, 2003, p. 184.

⁸ Valencia Carmona, Salvador, Derecho, autonomía y educación superior, IIJ, México, 2003, Capítulo I.

considerarse como un sistema de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.⁹ La evolución del principio de división de poderes no sólo consiste en la concepción de órganos constituidos y en una nueva concepción flexible de sus competencias, sino que también ha modernizado su marco teórico al reconocimiento nuevas realidades políticas como el reconocimiento de los llamados órganos constitucionales autónomos, sin que esto signifique que se consideren nuevos órganos constituidos.

Esta transición histórica y revaloración de los órganos estatales se encuentra con inconvenientes cuando es necesario definir cuáles o qué son ese tipo de órganos. Como ejemplo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que la legitimación activa en las controversias constitucionales está siempre vinculada a que se trate de un órgano originario del Estado.¹⁰

La tutela jurídica de ese medio de control constitucional en nuestro país, se limita a la protección del ámbito de atribuciones que la Ley Suprema prevé para los *órganos originarios del Estado*, lo cual se corrobora si se tiene en consideración que el legislador al establecer los supuestos que pueden dar origen al ejercicio de la acción constitucional, sólo hace referencia a los órganos constitucionales, originarios y primarios del Estado y, no así, a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental, sin embargo, no por ello, puede estimarse que no están sujetos al medio de control que se analiza, ya que el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos y, en lo general, se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.¹¹

No cualquier órgano, poder o entidad por el simple hecho de formar parte de la Constitución, por tener su origen en ella, o inclusive por que se delimite ahí su ámbito competencial, puede considerarse órgano originario del Estado, pues nos llevaría a considerar dentro de esta clasificación a entes como los Tribunales Contencioso

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, números 58 y 59, enero-agosto de 1967.

¹⁰ Tesis P. LXXII/98, "Controversia constitucional. La tutela jurídica de esta acción es la protección del ámbito de atribuciones que la ley suprema prevé para los órganos originarios del Estado".

¹¹ Cfr. Tesis P. LXXIII/98, "Controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva"

Administrativos, a los Tribunales Agrarios, al Ministerio Público, y a órganos constitucionales autónomos como los tribunales electorales y las comisiones de Derechos Humanos Nacional y estatales, cuando así se constituyan. Por tanto, no cualquier órgano del Estado, porque se prevea su existencia en la Constitución Federal, se puede calificar como originario, y estar por ello en posibilidad de promover una controversia constitucional en ese carácter.

La duda planteada es fácil de disipar si se conocen las características de tales instituciones. Los órganos constituidos tienen las siguientes características:

1. Son órganos autónomos.
2. Ejercen funciones de gobierno en sentido amplio, esto es, creación de leyes, aplicación general de éstas (gobierno) y aplicación de ellas en casos concretos (actos judiciales).
3. Están dotados de una competencia jurídica, por definición limitada, derivada directamente de la Constitución.
4. Ejercen su competencia como instancia definitiva.¹²

El artículo 49 constitucional señala que el poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, esos son los órganos constituidos, órganos originarios u órganos primarios de gobierno, tanto en el ámbito federal, local y municipal. Se trata de aquéllos que derivan del federalismo y del principio de competencias a que se refieren los artículos 40, 41, primer párrafo y 49, en relación con los numerales 115, 116 y 122 de la Constitución Federal.

De la armonización de los preceptos mencionados con el 105, fracción I, incisos a) a k), de la Constitución Federal, y con las características enunciadas, podemos decir que los órganos originarios del Estado son:

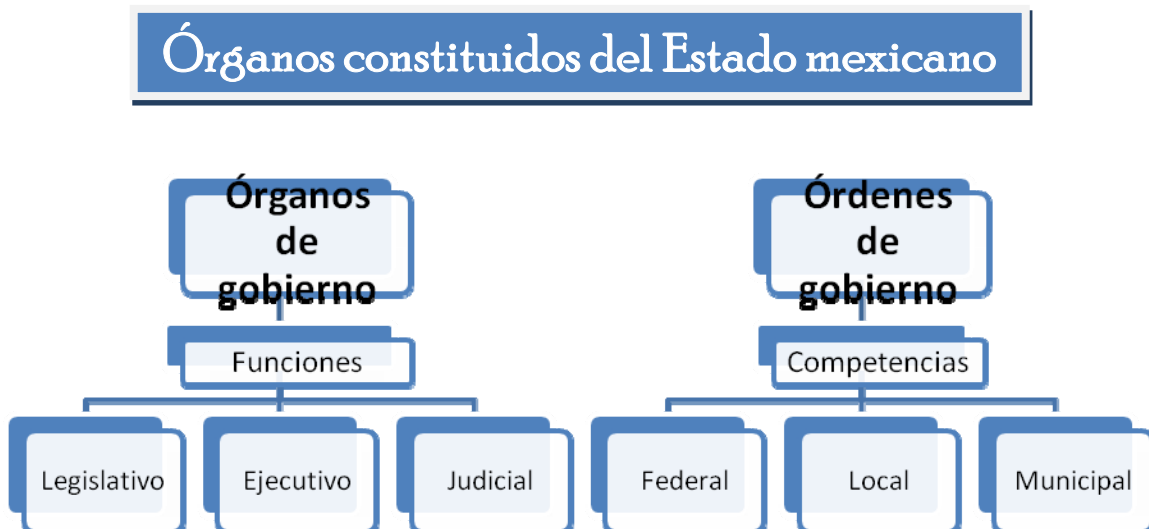
1. La Federación.
2. Las entidades federativas, incluido el Distrito Federal.
3. Los Municipios.
4. El Poder Ejecutivo Federal.

¹² Covián Andrade Miguel, Teoría Constitucional, Tomo I, CEDIPC, México, 2004.

5. El Congreso de la Unión.
6. Cualquiera de sus Cámaras.
7. La Comisión Permanente.
8. Los órganos de gobierno de una misma entidad federativa, incluido el Distrito Federal.

Tanto en los estados centrales como en los federales es necesaria la existencia de procesos para ventilar las diferencias competenciales entre sus órganos de gobierno. En los estados centrales su propósito es el de resolver diferendos entre los *órganos constituidos de gobierno*, y a veces también controversias respecto a otros órganos del Estado, como las fracciones o grupos parlamentarios, o los *órganos constitucionales autónomos*. En los estados federales, además del papel anterior, los procesos y procedimientos de controversia constitucional sirven para resolver conflictos entre los distintos órdenes jurídicos: locales, federales y municipales.

Proponemos el siguiente cuadro para explicar cuáles son los órganos originarios o constituidos del Estado federal mexicano. En el ámbito local se considera también al Distrito Federal y en el ámbito municipal, por semejanza más no por identidad, se incluyen las delegaciones del Distrito Federal:



Es necesario reconocer que la estructura de los Estados contemporáneos es mucho más compleja que en la época de Locke y de Montesquieu, pues existen instituciones públicas con una autonomía impresionante respecto de los poderes tradicionales, pero que mantienen con ellos relaciones muy importantes. La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir el poder de algunos órganos clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros poderes reales: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y trasnacionales.¹³

Es el caso de los órganos constitucionales autónomos, cuya adopción no quiebra la división de poderes. Nos manifestamos a favor del carácter científico del derecho y de abandonar los dogmas en favor de que cualquier órgano que cumpla con las características de un órgano constituido sea reconocido tal y como sucede en Europa, donde los tribunales constitucionales están constituidos generalmente como un cuarto órgano constituido, sin que esto trastoque la conformación de un Estado democrático.

En la dinámica del Estado, cuando un órgano, un ente de derecho público o privado o poderes fácticos como los medios de comunicación o el narcotráfico, tienen una preponderancia coyuntural, suele pensarse que es un cuarto poder. Esta idea es falsa ya que los tres “poderes” clásicos son los únicos que cumplen con las características de los órganos constituidos. Esto no se tomó en cuenta en la Constitución de Venezuela, la cual considera a todos los organismos autónomos al mismo nivel que el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.

En este capítulo sólo cabe dejar la aclaración de que no se pretende que los órganos constitucionales autónomos sean considerados órganos constituidos u órganos originarios del Estado, pues no todos los órganos que poseen autonomía pertenecen a esa categoría.¹⁴

¹³ Cárdenas García, Jaime, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 243 y ss.

¹⁴ Covián Andrade Miguel, Teoría Constitucional, p. 173

Órganos autónomos

Gramaticalmente, la palabra “autonomía” se refiere a la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones *u otras entidades*, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Es la condición de quién, para ciertas cosas, no depende de nadie.¹⁵

En sus orígenes la autonomía se identificaba con la atribución de expedir leyes o normas jurídicas propias, un órgano autónomo era el que podía regularse por sí mismo. Actualmente la autonomía significa la capacidad legal de un órgano, organismo, institución o ente público, de ejercer la competencia que le confieren las normas jurídicas sin interferencia de otro órgano o institución.¹⁶

Podemos encontrar el vocablo “autonomía” frecuentemente utilizado cuando menos respecto de las siguientes entidades, de las cuales este capítulo se interesa solamente por las del primer grupo:

1. Los órganos constitucionales autónomos.
2. La autonomía en los órganos descentralizados.
3. Las entidades territoriales autónomas: entidades federativas y municipios.
4. Las instituciones de educación superior públicas autónomas.

Genéricamente existen cuatro tipos de autonomía. Un ente público puede tener conferida sólo una o varias de estas categorías:

1. *Autonomía política*. Se refiere a la calidad que tiene el órgano de ejercer su función sin sujeción a otro órgano y de ser la máxima autoridad en la materia.
2. *Autonomía financiera*. Garantiza la independencia económica del órgano.
3. *Autonomía jurídica*. Implica la capacidad del órgano para auto determinarse reglamentariamente.

¹⁵ DRAE, vigésima segunda edición.

¹⁶ Covián Andrade Miguel, Ídem.

4. *Autonomía administrativa*. Consiste en la facultad del órgano para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los órganos que están a su cargo.¹⁷

El Doctor David Vega Vera, considera que la autonomía “es la facultad para gobernarse a sí mismo, con independencia, pero siempre en apego a la legalidad”. “La autonomía equivale a independencia o autodeterminación”¹⁸. Conforme a la ciencia política en relación con el derecho constitucional y administrativo, la autonomía es una característica que poseen algunos órganos y que representa la facultad que tienen de tomar sus propias decisiones sin injerencia alguna.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos órganos establecidos en la Constitución y que no se encuentran subordinados a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.¹⁹ En términos de las relaciones de poder entre los organismos públicos, la autonomía es la característica que tienen algunos órganos de gobierno, llamados órganos constitucionales autónomos, para actuar sin injerencia de cualquier poder o ente; es la capacidad que les permite actuar con independencia de las decisiones que se toman en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que por ello se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y su teleología marca que sus criterios de actuación no pasen por los intereses inmediatos del momento sino que preserven la organización y el funcionamiento constitucional.

En este capítulo trataremos de explicar su importancia, origen y ubicación dentro de nuestro sistema de gobierno. Para reconocerlos dentro de la distribución de competencias del Estado contemporáneo, es necesario señalar algunos de sus aspectos distintivos:

¹⁷ Cárdenas, Jaime, op. cit. pp. 28 y 29.

¹⁸ David Vega Vera en entrevista, *Autonomía: gobernarse a sí mismo con apego a la legalidad*, revista *DFensor*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 8, año V, agosto de 2007.

¹⁹ Cárdenas García Jaime, op, cit,, p. 22.

- a. Son órganos configurados directamente por la Constitución.
- b. Son elementos centrales para la configuración del Estado, ya que atienden funciones coyunturales del Estado y su eliminación afectaría el adecuado desempeño del Estado de Derecho, y al propio sistema constitucional.
- c. Tienen participación en la dirección política del Estado, al incidir en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones, o bien, en la solución de conflictos dentro del propio Estado.
- d. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- e. No pertenecen orgánicamente a alguno de los tres poderes clásicos del Estado y, por tanto, gozan de una "garantía institucional" de suministro de los recursos suficientes para cumplir con las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas, pudiendo ejercer su gasto con plena autonomía, pero sin menoscabo de una revisión judicial de sus actuaciones.²⁰

Los órganos autónomos tienen orígenes en el siglo XIX, pero se desarrollan en el siglo XX, principalmente en los países europeos donde el órgano autónomo más importante es el Tribunal Constitucional. Tienen por finalidad reducir los efectos negativos que tienen los partidos políticos en la democracia, al tener una gran presencia y control en los poderes tradicionales, a través del gobierno o del parlamento. Los órganos autónomos son generalmente órganos técnicos de control que no se deben guiar por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes del poder ejecutivo, legislativo y judicial, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.

Jellinek en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría general del Estado*, es uno de los pioneros en el desarrollo de la ideología de los órganos autónomos al desarrollar su teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales*, de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional*, los distinguió de los órganos administrativos. García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al analizarse por los teóricos el estatus o condición jurídica de los tribunales constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia. En la doctrina jurídica italiana, según Lavagna, Cheli o Pizzorusso, la

²⁰ Controversia constitucional 32/2005. "El artículo 9o., fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Jalisco que crea el Instituto de Transparencia e Información Pública, no viola los artículos 115, fracción II, inciso a) y 116 de la Constitución Federal.

noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta al darse cuenta los profesores de derecho, de la nueva función estatal de dirección política la cual engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, y que no son siempre los tradicionales.²¹

¿Qué motiva al Estado a crear órganos que, sin ser parte de los poderes clásicos de un Estado, se encuentran al mismo nivel de éstos y participan en actividades estatales fundamentales? Aunque si bien los órganos constitucionales autónomos empiezan a ser teorizados desde el siglo XIX por Jellinek y Santi Romano, es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando empiezan a surgir materialmente, teniendo como consecuencia el enriquecimiento de la visión clásica de la división de competencias. En el derecho y en la práctica política comparados, la creación de órganos constitucionales autónomos obedece principalmente a dos cuestiones:

- a. La necesidad de desarrollar nuevas funciones que el Estado no había venido realizando con anterioridad, y que por sus características no pueden ser llevadas a cabo por los poderes tradicionales del Estado.
- b. Por cuestiones coyunturales del Estado, determinadas por algunas necesidades particulares de acción política.²²

Son tantas y tan diversas las necesidades de nuestra sociedad actual, que el modelo clásico configurado por los pensadores de otros siglos fue insuficiente y por tanto, existió la necesidad de evolucionar esos planteamientos y modelos de organización estatal, buscando respetar al máximo posible los planteamientos originales de lo que, en líneas generales, debía ser la función estatal.

Nuestro país no ha sido ajeno a esta situación de replantearse el ejercicio de ciertas funciones estatales, por nuevos órganos extraños a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de ahí que la creación de órganos constitucionales autónomos ha sido consecuencia de las más diversas exigencias sociales.

Su reconocimiento en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o conflictos de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso no hay aún un tratamiento sistemático

²¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, capítulo séptimo.

²² Cfr. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, t. V, pp. 378 a 380.

sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o de la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número. En años recientes, México, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Perú han fundado o reestructurado varias instituciones de esta naturaleza; esta tendencia puede observarse también en Asia, África, Australia y Europa del este.

Deben actuar con imparcialidad al poseer una paridad de rango con los órganos constituidos, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto augura una mejora para la gobernabilidad democrática en América Latina y especialmente en México, pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que históricamente ha sido débil.

Los órganos autónomos no son soberanos, no se gobiernan a sí mismos, valga decir que “no se mandan solos”, sino que sólo pueden decidir libremente dentro de su competencia, la cual es la medida de la autonomía. Soberanía y autonomía pueden parecer conceptos equivalentes, conviene tener perfectamente claros tales conceptos pues tienen aplicación práctica para entender muchas situaciones que se presentan en el ámbito del derecho constitucional, administrativo y en la teoría del Estado.

Como ejemplo, mencionemos la confusión del artículo 40 constitucional al considerar que las entidades federativas de nuestro país son soberanas. Es evidente después de aplicar los conceptos que estamos tratando de explicar, que las entidades federativas, erróneamente llamados “estados”, no gozan del poder soberano de auto determinarse y auto limitarse, sino que se encuentran constreñidos con autonomía, en la federación, la cual sí es soberana. El poder político soberano que tiene el pueblo mexicano decidió, cuando se formó el poder constituyente, federarse, es decir, unirse y crear entidades federativas que tienen un ámbito autonómico.

Para dejar más claro estos conceptos, la soberanía es un concepto con origen político, consecuencia el poder, es una situación fáctica y real; mientras que la autonomía es un concepto de origen jurídico, consecuencia de la toma de decisiones, referido a la competencia, a lo que le está concedido hacer o dejar de hacer a un órgano. Un órgano autónomo no puede decidir libremente en todos los aspectos o salirse del margen jurídico

previamente establecido, sino que solamente puede tomar decisiones y efectuar su actividad cotidiana respetando el ámbito legal y competencial que tiene referido.

En ejercicio de su soberanía, y en aras de la construcción de un sistema democrático, México se ha trazado como una de sus metas más destacadas, la creación y ejercicio de los organismos públicos autónomos de rendición de cuentas, comúnmente conocidos como OPA. Estos órganos han ayudado a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, aunque en algunos casos esto ha quedado tan sólo en buenos deseos. Son instituciones públicas e independientes a las que se ha dotado constitucional y legalmente de autonomía para tratar de garantizar que su actuar y que sus decisiones no se vean limitadas por el cumplimiento de compromisos políticos o de intereses particulares. En ellas se delega la operación de elementos medulares del orden democrático, entre los ejemplos más conocidos están los institutos electorales independientes, los órganos autónomos de control de la corrupción, las entidades de fiscalización superior, la figura del *ombudsman* y de los defensores del pueblo.

En los estudios de John Ackerman sobre dos tesis ampliamente difundidas y aceptadas acerca de la delegación del poder y el desarrollo institucional, encontramos que los autores Terry Moe y George Tsebelis, sostienen que el “gobierno dividido” y un incremento en el número de “jugadores de veto” conducen a un *impasse* político y a una delegación ineficaz y desarticulada. Mientras tanto, Barry Weingastt y Robert Kaufman afirman que los organismos gubernamentales son más efectivos cuando defienden la dicotomía entre administración y política y se aíslan de la sociedad civil.

Coincidimos con lo que el autor consultado sostiene respecto a que ninguno de estos dos planteamientos es aplicable en el caso de los organismos autónomos en México, sino que la historia y el diseño institucional de estos organismos demuestra que la descentralización de la autoridad, más que la centralización del poder, puede ser más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva, además de que la fragmentación de la autoridad, el debate permanente entre los actores públicos y las sinergias con la sociedad civil definen el funcionamiento institucional más adecuado a las exigencias de la democracia²³

²³ Jhon M. Ackerman, Organismos autónomos y democracia, el caso de México, IJ, 2007.

Los organismos autónomos juegan un papel importante en cualquier transición democrática, garantizan la imparcialidad, situación que no se podría observar si se encontraran supeditados a algún ente con sentencias políticas que proteger. Son un beneficio para la sociedad pues en el ámbito de sus competencias tutelan, directa o indirectamente, los intereses de la ciudadanía. Es necesario garantizar la autonomía y continuidad de sus actividades ordinarias al fomentar su crecimiento en favor de la colectividad, y su independencia en la toma de decisiones, especialmente las de carácter financiero, pues los requerimientos que tienen son diversos y cada uno de ellos debe valorar y establecer sus necesidades de primer orden para resolverlas conforme a sus propias prioridades y en aras del cumplimiento eficaz de sus fines.²⁴ El mayor riesgo si se vulnera su independencia, es la desconfianza de la sociedad. La historia ha demostrado que a menor imparcialidad, aumenta el descontento social. Es imperante garantizar su autonomía total para que sigan desarrollando sus actividades en un marco de total imparcialidad y transparencia.

Los avances y la utilidad logrados por los órganos autónomos es indudable, sin embargo, aún falta camino por recorrer sobre todo en las materias de control de la constitucionalidad, presupuestal y de transparencia. Son necesarias algunas reformas que garanticen la autonomía y la ciudadanización de estos órganos para que se desarrollen más eficazmente y en congruencia con sus principios rectores.

Es claro que en nuestro país la creación de organismos constitucionales autónomos es relativamente reciente, por lo que atinadamente, como sostiene el Dr. Diego Valadés,²⁵ la elaboración doctrinal de éstos se encuentra en marcha. Para ello, el ejercicio académico tiene que hacerse acompañar del estudio y análisis de la trayectoria institucional de los mismos, sin soslayar la importancia y las ventajas que tales organismos representan para la sociedad, así como la eficiencia en su desempeño al encontrarse suficiente y legalmente definida su autonomía, como es el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal y del Instituto Federal Electoral.

Estamos conscientes de que al tratarse de instituciones relativamente nuevas, su regulación puede presentar algunas lagunas o incongruencias, por ello ahora que se

²⁴ Editorial de la revista *DFensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 8, año V, agosto de 2007.

²⁵ Valadés, Diego, *La cuestiones constitucionales de nuestro tiempo*, *Cuestiones Constitucionales*, Revista mexicana de derecho constitucional, México, UNAM, N° 1, julio-diciembre 1999, p. XX.

discute la mal llamada “reforma del Estado”, es el momento oportuno para elaborar una reforma constitucional en materia de sus prerrogativas fundamentales. En la reciente reforma en materia electoral, los legisladores pudieron otorgar la facultad a los órganos autónomos, para interponer ante la SCJN controversias constitucionales; tal omisión es posiblemente consecuencia de la sensible lucha de fuerzas políticas para lograr la aprobación de la reforma electoral, sin embargo, esperamos que no quede como un lamentable olvido sino que nuestros representantes se tomen el tiempo necesario para que en la reforma del sistema judicial se retome el tema de una manera mucho más amplia y se otorgue la facultad a todos los órganos autónomos, para interponer los medios de control de la constitucionalidad pertinentes.

La experiencia que originó esta investigación, se refiere al reconocimiento de los órganos constitucionales autónomos en materia electoral. En nuestro país, como en muchos otros, administrar u organizar las elecciones es tema de debate. En el actual debate sobre la reforma del Estado hay que repensar la estructura institucional de los organismos autónomos en México que administran e imparten la justicia electoral, para que tengan mayores herramientas jurídicas.

Durante un periodo de veinte años, desde 1977 hasta 1996, las fuerzas políticas de México se ocuparon de concretar una amplia serie de reformas constitucionales y legales en materia comicial, por las cuales se avanzó sustancialmente en el cometido de establecer y consolidar un sistema competitivo de partidos y de lograr la realización de elecciones libres y auténticas conforme a los estándares internacionales, aunque también es obligado decir que en ambos casos se registraron regresiones graves como en el 2006.

Los esfuerzos reformadores en las reglas para acceder al poder público no fueron acompañados oportunamente con los ajustes consecuentes en las reglas para el ejercicio del poder a través de las instituciones representativas. Ningún hecho es tan claro al respecto como el ocurrido precisamente hace diez años, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Sin pretender encontrar una relación mecánica de causa-efecto en la evolución histórica de México, debe advertirse que varias de las reformas políticas y electorales fueron precedidas de acontecimientos lamentables. Como

dice el refrán popular, después de ahogado el niño se quiere tapar el pozo.²⁶ Al respecto debemos recordar sucesos desagradables como la falta de representatividad en el sistema de partidos y en el Congreso de la Unión, la represión al movimiento estudiantil de 1968 y la elección presidencial de 1976 a la cual concurrió sólo un candidato con registro legal. Todos estos sucesos provocaron la reforma de 1977.

No podemos olvidar la aún controvertida elección de 1988 y la “caída del sistema” que inmortalizó a Manuel Bartlet y evidenció en el preciso momento de la apertura económica de nuestro país, un grave déficit de legitimidad democrática en México que obligó a los actores políticos a la modernización del sistema electoral en el sentido más amplio del conjunto de instituciones y procedimientos para organizar los comicios y resolver las controversias en su desarrollo.

En 1994 se tuvo que aceptar la observación internacional de nuestros comicios y la “despartidización” de la toma de decisiones en el Instituto Federal Electoral, con la eliminación del voto de los representantes de las organizaciones políticas y dejar sólo el de los consejeros ciudadanos y consejeros del Poder Legislativo. Los cambios a la Constitución y al Código Electoral, tuvieron que darse de forma simultánea al desarrollo del proceso electoral y puede encontrarse su origen, en el movimiento armado en Chiapas.

Dos años después, ante la crisis ocasionada por el asesinato de Luís Donaldo Colosio y el riesgo de violencia en varios conflictos postelectorales estatales y municipales, fue necesario que la reforma electoral de 1996 se avocara al proceso de desgubernamentalización y ciudadanización del IFE y el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral que incluyera la solución de las controversias en los comicios de las entidades federativas, así como avanzar en la construcción de condiciones de equidad en las contiendas electorales.²⁷

Con un estudio somero de la historia política de México, podemos encontrar tantos ejemplos como la investigación nos lo permita, del uso de innumerables movilizaciones sociales y desaparecidos políticos para acceder a los lugares de representación popular.

²⁶ Arturo Núñez Jiménez, *Revista Voz y Voto*, número 173, julio de 2007, pp. 5 a 7.

²⁷ Ídem

El “México revolucionario” se prolongó en el tiempo y la inestabilidad de nuestras instituciones hizo evidente la necesidad de dotar de legitimidad y legalidad a la voluntad soberana del pueblo, mediante la organización de elecciones que otorgaran transparencia y gobernabilidad al sistema y cuya organización, desarrollo y resultados tranquilizaran los ánimos de la ciudadanía y fueran el único medio para erigirse como representante ciudadano.

Conforme a la revisión de las propuestas de partidos políticos y expertos, consideramos que el proceso reformador que se desarrolla en nuestro país, pretende reformar el sistema político y no el Estado mexicano, por lo que se está usando incorrectamente el término “reforma del Estado”

En la actualidad están dadas las condiciones y según parece, también la voluntad política para concretar nuevos avances mediante la reforma electoral que forma parte de la mal llamada “Reforma del Estado”, por ello, aunque pudiera sonar absurdo, es necesario recordar a los factores reales de poder la necesidad de prever los resultados que buscan para no encabezar reformas “a lo loco” sin un rumbo fijo, lo cual solamente tendría como consecuencia dejar en el olvido la oportunidad de enmendar importantes deficiencias de nuestro sistema político y jurídico, y muy posiblemente, reformas que empeoren la situación actual del país.

La situación política actual no es sencilla y la lucha por el poder ha destruido muchos de los avances que se han logrado, ya que algunos de los integrantes de las legislaturas han utilizado sus puestos de representación para privilegiar sus intereses y mantenerse dentro del escenario gubernamental mediante el uso de disputas y descalificaciones mutuas, sometiéndose entre ellos a presiones de todo tipo, principalmente económicas, lo cual también llega a enfrentamientos entre poderes que sólo han demostrado que en nuestra incipiente democracia los intereses personales y partidistas dominan.

La consecuencia lógica es la parálisis política y social que nos aqueja y que ha impedido la consolidación del Estado democrático que se encuentra en los discursos políticos desde la Grecia antigua. Recordemos las palabras del ministro jubilado Vicente Anguiano, al censurar “cierta tendencia de pesimismo que se apodera del país y que a veces irrumpe en críticas vitriólicas de los integrantes de un poder hacia los integrantes de otro

para aniquilarse recíprocamente y desembocar en la anarquía, que es el peor peldaño a un nihilismo cavernario”²⁸.

Después de difíciles semanas de debate y discusión al interior del Congreso de la Unión, el 14 de septiembre de 2007, la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen del Senado por el que se propusieron reformas a nueve artículos de la Constitución en materia electoral y de libertad de expresión. Al tratarse de una reforma constitucional, el dictamen fue remitido a las Legislaturas de los Estados para su aprobación. La denominada reforma electoral de “tercera generación” ha sido juzgada por sus aciertos y desaciertos, pero seguramente trascenderá por el entorno político que la ha motivado y por la dinámica legislativa que produjo su aprobación. Las principales críticas no sólo se basan en el hecho de haberse negociado en el Congreso como “moneda de cambio” de la reforma fiscal, sino por haberse condicionado a la renovación del actual Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Para facilitar la ubicación temporal de estas reformas, hemos estructurado el siguiente cuadro cuyo propósito no es enumerar exhaustivamente el contenido de dichas modificaciones, sino más bien, ubicarlas en el tiempo para tener a la mano la evolución de la autonomía en materia electoral. Para facilitar su lectura lo hemos dividido en tres partes: el primer cuadro contiene las reformas que nosotros denominamos “históricas”, por referirse a las constituciones anteriores a la vigente; el segundo cuadro contiene las que han hecho desde 1977 hasta 1996, además de las pequeñas modificaciones hechas en 2003 y 2005; y el tercero, contiene solamente las reformas realizadas en este año:

²⁸ Carlos Medina Plascencia, *Revista Voz y Voto*, número 173, julio de 2007, p. 10.

DESARROLLO ELECTORAL

Época o generación	Año	Modificaciones
Histórica	1824	La Constitución de Cádiz otorgó la facultad de organizar las elecciones federales a las autoridades administrativas estatales y municipales
	1846	Se constituyó a nivel federal un órgano encargado de regular las elecciones: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que dependía de la Secretaría Encargada de Asuntos Internos, lo que hoy conocemos como la Secretaría de Gobernación.
	1851	Se responsabilizó, mediante la ley electoral, al Estado, a los partidos políticos y a los ciudadanos, de la vigilancia y el desarrollo de las elecciones. El órgano central adquirió el nombre de Comisión Federal Electoral.

REFORMAS ELECTORALES DE 1977 A 2005²⁹

Primera generación	1977	Creación de la LFOPPE Se elevó a rango constitucional el concepto “funciones y prerrogativas de los partidos políticos en materia electoral”. Se manejaba la participación de los partidos políticos en los comicios, pero no se regulaba la organización de estos.
	1986	Ampliación del espacio legislativo al duplicar el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados Se le dio el control al gobierno para organizar las elecciones sin quitar responsabilidad a los partidos políticos y a los ciudadanos. Se modificó el sistema orgánico electoral del país, se instituyó un órgano jurisdiccional autónomo y especializado: el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, que no dependía de ninguno de los

²⁹ Jorge Alcocer en la revista *Voz y Voto*, número 176, octubre de 2007, pp. 6 a 9

		<p>poderes de la Unión.</p> <p>Se instauró la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal</p>
Segunda generación	1987	<p>El Código Federal Electoral quitó a los ciudadanos y a los partidos políticos la responsabilidad de organizar las elecciones, se otorgó dicha facultad al Gobierno federal.</p>
	1990	<p>El Cofipe sepultó al Código de 1986 y dejó atrás la ley electoral de Reyes Heróles</p> <p>El <i>6 de abril de 1990</i> marca un parte aguas en el sistema electoral mexicano, el artículo 41 constitucional avaló la organización de las elecciones federales como una función estatal ejercida por tanto por los poderes legislativo y ejecutivo, partidos políticos y ciudadanos. Dichas funciones se realizarían a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones: el Instituto Federal Electoral, el cual surgió el 11 de octubre de 1990.</p> <p>Se dio el segundo paso para la creación de un Tribunal Electoral. El Instituto y el Tribunal tenían facultades todavía limitadas pero mayores a las de sus antecesores: la Comisión Federal Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.</p>
	1993	<p>Fortalecimiento de las atribuciones del IFE y consolidación del Tribunal Electoral como autoridad jurisdiccional de las elecciones federales.</p> <p>Se facultó al IFE para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de los comicios</p> <p>Se abrió espacio para la presencia opositora en el Senado</p> <p>Se establecieron las bases para regular el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales</p>
	1994	<p>Adopción de múltiples candados de seguridad para hacer frente a la desconfianza generada en 1988</p> <p>Nueva integración del IFE con consejeros de un perfil “apartidista”</p> <p>Ciudadanización del IFE al sustituir la figura del consejero</p>

magistrado por la de consejero ciudadano

Se canceló el derecho de voto de los partidos.

La función de regular las elecciones se depositó directamente en el IFE.

1996 Consolidación de la autonomía del IFE con la salida del secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo General.

Se reservó el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

Renovación de los consejeros electorales

Nuevo modelo de financiamiento que anunció nuevas condiciones de competencia

Regulación más exigente de los límites a los gastos de campaña y el acceso a los medios.

Se le quitó al poder ejecutivo la facultad para designar a los funcionarios electorales y a partir de ese mismo año, los gobernantes de la Ciudad de México son de elección popular y el Tribunal Electoral Federal pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación con plena jurisdicción en elecciones federales y locales

OMISIONES DE LA REFORMA DE 1996

Los partidos empezaban a destinar cada vez mayores cantidades de financiamiento público a la compra de tiempo en televisión y radio, esta tendencia tomó mayor alcance en las elecciones de 2000.

Este fenómeno conducía a la búsqueda de recursos privados, muchas veces de origen ilegal, destinados a comprar más tiempo en esos medios.

Se entregaba a los partidos en las campañas intermedias, en las que sólo se eligen diputados federales, el mismo financiamiento público que en las elecciones presidenciales, en las que se eligen simultáneamente senadores y diputados. Con esto, se les entregaba del erario, más de lo que podían gastar.

	Estructura deficiente del IFE, fiscalizar el gasto partidista en <i>spots</i> de televisión y radio se convirtió en tarea de imposible cumplimiento.
1999	Se garantizó, entre otros cambios, el voto de mexicanos en el extranjero, se buscó incrementar la equidad en medios electrónicos para todos los partidos y se prohibió el uso de los programas de gobierno y su publicidad a favor del partido oficial.
2003	Introducción al Cofipe de normas obligatorias en materia de equidad de género Agravamiento en los requisitos para constituir partidos políticos
2005	Se reglamentó el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero

LAS REFORMAS DE 2007
Tercera generación

En el marco de la actual reforma podemos encontrar un gran número de situaciones en las que pudiera presentarse una invasión de competencias y en las que, por tanto, debería poderse iniciar una controversia constitucional. El mapa de la reforma constitucional en materia electoral puede delinearse en varios temas; señalemos dentro de cada uno los puntos donde podría darse estas controversias:

Temática	Modificaciones
Sistema de partidos.	Se establece en la Constitución que la ley determinará los casos en que será lícita la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos. Ello hace pertinente que las normas definan con claridad las fronteras de la actuación del IFE y del Tribunal Electoral.
Condiciones de equidad en la competencia	En este rubro no encontramos posibles conflictos entre órganos constituidos, ya que los partidos políticos tienen acceso a las acciones de inconstitucionalidad, como medio de control de la constitucionalidad, no así a las controversias constitucionales entre órganos.

Acceso a medios y modalidades de la comunicación social electoral	En este sentido, las reformas se refirieron en mayor grado, a la prohibición de que los partidos contraten publicidad en medios electrónicos de comunicación y las reglas que se tomarán en cuenta para definir el uso y distribución de estos recursos.	
Integración y facultades de las autoridades electorales	Por ser este el rubro que más nos interesa para los fines de este trabajo, abundaremos en los aspectos estructurales que se modificaron en este proceso.	
	En cuanto a la SCJN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se plantea la eliminación del párrafo del artículo 97 constitucional que establece la facultad de la SCJN para realizar, de oficio, investigaciones sobre hechos que afectaran de manera grave el voto público cuando, a su juicio, se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso. Esta facultad resultó disfuncional desde que en 1996, el TEPJF se convirtió en última instancia en la materia, y autoridad competente para calificar las elecciones federales. Creemos que en esta duplicidad de facultades pudo haberse presentado otro caso de controversia constitucional, ahora entre el TEPJF y la SCJN, sin embargo, este asunto está por ahora resuelto. 2. La capacidad de la Corte para decidir en definitiva sobre las contradicciones de tesis que puedan presentarse entre las salas del Tribunal.
	Entre otros aspectos, la reforma aprobada, hace los siguientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. La duración de los consejeros electorales. El consejero presidente durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto una vez 2. Los demás consejeros durarán 9 años en su mandato y no podrán ser reelectos; su renovación será escalonada, cada tres años

	cambios al IFE:	<ol style="list-style-type: none">3. Se suprime la figura de los consejeros electorales suplentes, por lo que en caso de vacante definitiva, La Cámara de Diputados nombrará a quien termine con el encargo4. Se mantuvo el procedimiento para el nombramiento de los Consejeros: aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios5. Se incorpora el requisito de que antes de la propuesta se realice una amplia consulta entre la sociedad6. Se establece la Contraloría General del IFE, cuyo titular será nombrado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas que le formulen las instituciones públicas de educación superior. Esta instancia estará adscrita a la Presidencia del Consejo y deberá coordinarse desde un punto de vista técnico con la Auditoría Superior de la Federación7. Se eleva a rango constitucional la prohibición de que los altos funcionarios del IFE ocupen, en un periodo de dos años a partir de su retiro, puestos públicos en los poderes en cuya elección hayan intervenido, en un periodo de dos años a partir de su retiro.8. La fiscalización estará a cargo de un órgano técnico con autonomía de gestión dependiente del Consejo General, cuyo titular será propuesto por su presidente y aprobado por las dos terceras partes de dicho órgano. Éste órgano estará exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
--	-----------------	--

		9. El IFE será competente para la organización de elecciones locales cuando las entidades federativas así lo determinen libremente y suscriban un convenio para tal efecto.
	En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las salas regionales que sólo se instauran durante los procesos electorales devendrán permanente y la Sala Superior podrá atraer los asuntos que considere relevantes 2. Replantea que la renovación de los magistrados opere escalonadamente. En caso de falta definitiva de uno de ellos, el funcionario que sea designado en su lugar sólo permanecerá por el tiempo restante del encargo original. 3. La nulidad de una elección podrá declararse sólo en los casos señalados en las leyes. 4. El Tribunal Electoral podrá hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones 5. Se les concede a las salas del Tribunal la posibilidad de ejercerán control de constitucionalidad de leyes para efecto de, en su caso, desaplicarlas en el caso concreto, debiendo notificar de ello a la Suprema Corte de Justicia.³⁰

En este último punto, a pesar de no tratarse de un órgano autónomo, se reconoce el avance en el reconocimiento de la facultad del TEPJF en materia de control de la constitucionalidad, sin embargo, el desconocimiento del tema ha provocado que se trate de una facultad “coja” pues, como ha sucedido en gran parte del sistema de control de la constitucionalidad en nuestro país, se busca adaptar la figura del amparo como si fuera la madre del sistema. Esto provoca que las resoluciones del Tribunal tengan efectos

³⁰ Conforme a la opinión de Lorenzo Córdova en la Revista Voz y Voto, número 176, octubre de 2007, pp. 10 a 13

particulares, cayendo en la enorme incongruencia de que ante una ley que es inconstitucional, sólo el “agraviado” sea exento de su aplicación. Sólo dejamos en el tintero una pregunta: ¿Es acaso coherente, en un tipo de estado democrático, social de derechos, que un tribunal proteja sólo a un ciudadano de la aplicación de una ley inconstitucional o tan sólo demuestra que nuestro sistema está mal creado de origen?

Aquí está la deficiencia más clara de esta reforma. Si bien reconocemos que se lograron grandes avances en cuanto a la reestructuración que se hace al IFE y en cuanto a los cambios que se aprobaron en las facultades del TEPJF, el gran olvido en una reforma de esta envergadura, fue el de no incluir a los órganos autónomos como sujetos activos de las controversias constitucionales.

Más allá de considerar el aspecto puramente electoral de los estados, se omitió la facultad que tienen sus organismos autónomos para interponer controversias constitucionales. En el medio del frenesí por la reforma electoral, este tema pudo haberse retomado en el momento de analizar la facultad que debían tener los organismos autónomos encargados de la materia electoral, en materia federal y local, y después nuestros legisladores debieron observar que la facultad debía ser generalizada a todos aquellos entes que cuenten con autonomía, ya sea constitucional o legal. Es decir, la propuesta de incorporar a los organismos autónomos entre los entes públicos legitimados para imponer controversias constitucionales, no se limita al ámbito federal, sino que debe entenderse extensiva a todos los organismos autónomos, tanto los federales como los locales, sin distinción.

Es importante aclarar que la recomendación no se limita a la legitimación activa del TEDF o de los órganos electorales, en materia de control de la constitucionalidad, sino que dicha legitimación activa debe estar conferida a todos los órganos públicos autónomos, sin diferencias por su jurisdicción o por el ordenamiento que les de origen.

Capítulo II. Los juicios constitucionales previstos en el artículo 105 de la Constitución Federal

Controversias constitucionales

En cuanto a las controversias constitucionales, del análisis de su evolución legislativa, se observa, que pretenden dilucidar el ámbito de atribuciones que se prevé para los órganos del Estado que expresamente se mencionan en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como son, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de sus Cámaras o, en su caso, la Comisión Permanente, los poderes de una misma entidad federada y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Esta figura antes de las reformas de 1994, pero principalmente a partir de la actual redacción de la fracción I del artículo 105 constitucional, tiende a preservar la división horizontal y vertical del poder. La resolución de estos juicios corresponde de manera directa y exclusiva al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma judicial de 31 de diciembre de 1994 significa un avance en el desarrollo del papel del poder judicial federal. No obstante la anterior afirmación, la Suprema Corte aún no tiene el nivel de emancipación y garantías para afirmar que es independiente ni para ser considerada como un tribunal constitucional. El sistema mexicano de control de la constitucionalidad hasta antes de 1995, tiene rasgos casi idénticos al sistema difuso norteamericano.¹

A partir de la reforma de ese año nuestro sistema pretende parecerse al modelo europeo en el que existe un órgano arbitral de competencia excluyente establecido en la Constitución y en donde los sujetos legitimados son directamente los órganos del Estado en sus diferentes ámbitos; sin embargo, las fallas estructurales son evidentes y se reflejan en varias de las resoluciones de nuestro máximo tribunal.²

¹ Cárdenas García, op. cit., Capítulo cinco.

² Cfr. Covián Andrade, Miguel, La Suprema Corte de Justicia, Diez años de fallas e imprecisiones, CEDIPPC, México, 2004.

Por ello, no coincidimos con quienes pretenden que a partir de las reformas de 1995 y de 1996 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se erigió como el Tribunal Constitucional mexicano, sino que señalamos que nuestro sistema de control de la constitucionalidad sigue siendo difuso a pesar de la inclusión forzada y defectuosa de algunos recursos del medio de control concentrado.³

Consideramos que si se pretende crear un verdadero sistema de control de la constitucionalidad, se debe diseñar un sistema en el que el órgano encargado de dilucidar la constitucionalidad de los actos y normas, sea un tribunal constitucional considerado un órgano constituido, que cuente con competencia exclusiva y excluyente para conocer de dichos asuntos, y en el que mínimamente se deben considerar los siguientes medios:

- a) El recurso de anticonstitucionalidad o control abstracto de normas generales.
- b) La cuestión de constitucionalidad o control concreto de las normas generales.
- c) Los conflictos entre órganos.
- d) Las controversias constitucionales.
- e) El recurso para la protección de los derechos individuales.
- f) El recurso para la protección de los derechos políticos.
- g) El recurso para la protección de los derechos sociales.

Las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos buscan revisar la constitucionalidad de los actos o disposiciones emitidos por autoridades del Estado en sus distintos órdenes de gobierno, desde el punto de vista del ámbito competencial que la propia Constitución, concebida como el conjunto de decisiones políticas fundamentales, otorga a cada una de las autoridades. En el sistema europeo, el cual le dio origen a esta figura y cuyos logros y ventajas han sido comprobados, se trata de procesos jurídicos distintos de resolución de conflictos entre los órganos del Estado, incluyendo en este concepto tanto a los órganos constituidos como a los órganos autónomos, del mismo o de diferente orden de gobierno.

Es importante diferenciar entre el medio de control, la acción que se deriva de éste, y el procedimiento que se pone marcha por virtud del ejercicio de la acción, ya que hay quienes confunden estas figuras. El ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la

³ Cárdenas García, Jaime, Boletín de Derecho Comparado, número 86.

Nación, Juventino V. Castro, al definir a las controversias constitucionales, al parecer revuelve el recurso con el procedimiento para su tramitación ya que considera que son *procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los municipios*; ⁴ sin embargo, en la fracción primera del artículo 105 constitucional, no se establece ningún procedimiento, sino un medio de control de la constitucionalidad, del cual se deriva la legitimación activa de diversos órganos ante el órgano jurisdiccional competente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y será el ejercicio de esa legitimación activa, de ese derecho de acción, el que provocará que se inicie el proceso previsto en la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

Aspectos estructurales de las controversias constitucionales

Las controversias constitucionales se encuentran reguladas en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que desde la publicación de la Ley Fundamental el 5 de febrero de 1917, ha sufrido varias reformas, a saber: la de 1967, la de 1993, 1994 y 1996, y que actualmente dispone:

“Art. 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:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

⁴ Castro, Juventino V, El artículo 105 constitucional, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 2001, página 62.

- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

La fracción I del artículo 105 regula las controversias constitucionales dentro de las cuales se agrupan procesos de diversas características y ordenando los once incisos los podemos agrupar en 3 categorías:

1. La relativa a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de las normas generales o individuales.
2. La compuesta por los conflictos entre distintos órganos de gobierno por los mismos motivos y tipos de normas.
3. La relativa a los conflictos entre órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales.

Analicemos las etapas necesarias hasta llevar a cabo la resolución de una controversia constitucional:

- Los plazos para presentar la demanda son:
 1. Tratándose de actos, 30 días a partir del siguiente al que surta sus efectos la resolución reclamada o al que se haya tenido conocimiento o el reclamante se ostente sabedor de tales actos.

2. Cuando se impugnan normas generales, 30 días siguientes a la fecha de su publicación o al en que se produzca su primer acto de aplicación.
 3. Tratándose de conflictos de límites, 60 días contados a partir de la entrada en vigor de la norma o de la realización de el acto que los origine.
- Las etapas:
 1. El presidente de la Suprema Corte designará un ministro a fin de que instruya el procedimiento y formule un proyecto de sentencia.
 2. De no existir causales notorias de improcedencia, se emplaza a la demandada para que en el plazo de 30 días rinda su contestación y se corra traslado a las otras partes para que manifieste lo que a su derecho convenga.
 3. El ministro instructor fijará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, no admitiéndose la de posiciones, sin perjuicio de que el instructor pueda decretar otros medios para mejor proveer.
 4. Desahogada la audiencia el instructor someterá el proyecto de resolución al tribunal en pleno, pudiendo suplir las deficiencias de la queja.

El ministro instructor podrá decretar la suspensión de oficio o a petición de parte, de los actos o normas impugnados, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva que ponga fin a la controversia, siempre que se trate de actos o normas individuales y no se pongan en peligro la seguridad, la economía nacional o las instituciones fundamentales del orden público, o se afecte la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudieran obtenerse con el otorgamiento de la suspensión.

Las controversias constitucionales se han mezclado con los conflictos entre órganos, medios claramente diferentes en el sistema concentrado. Se deben establecer separadamente los conflictos entre órganos y las controversias constitucionales pues cada uno de estos medios de control responde a actos de distinta naturaleza y además los efectos de sus resoluciones son diferentes. En la actual fracción primera del artículo 105 constitucional no se hace este distinguo pues los supuestos marcados en los incisos a) al g) corresponden a conflictos entre órganos, mientras que los incisos h) al k) se refieren a controversias constitucionales.

Los conflictos entre órganos buscan dirimir las controversias entre órganos, entidades federativas y municipios, originadas por actos que presuntamente invaden su competencia y lesionan su autonomía, se trata de uno de los medios de control de la constitucionalidad mediante el cual ciertas autoridades legitimadas para ello, pueden solicitar a una instancia superior que revise, y en su caso, modifique y revierta los actos y decisiones realizados por otras autoridades, al considerar que lesionan su autonomía al invadir su competencia.

La controversia constitucional se distingue por la materia del conflicto entre órganos constituidos, pues la constitucionalidad de sus actos u omisiones es puesta en duda por otros órganos, independientemente de que éstos reciban una afectación o menoscabo en su ámbito competencial. Se controvierte la constitucionalidad misma de los actos de un órgano para evitar que un órgano constituido invada la competencia, constitucionalmente prevista para otro.⁵

En el sistema de control de la constitucionalidad concentrado, los efectos de las sentencias que resuelven una controversia constitucional se determinan por la naturaleza del acto controvertido, mientras que en nuestro sistema “mixto”, no se ha tomado este factor en cuenta y los efectos se determinan, erróneamente, por las partes que controvierten y por el número de votos con el que se aprueba la resolución.

Es decir, el diseño de nuestro sistema de control señala *a priori* que las resoluciones tendrán efectos generales cuando la resolución que se emita por el pleno de la Suprema Corte haya sido aprobada por lo menos por una votación de 8 votos, en los siguientes casos:

1. Cuando sean promovidas por la Federación o por los Estados en contra de disposiciones generales de los Estados o de los municipios.
2. Cuando tengan por objeto un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o la Comisión Permanente.
3. Cuando se presenten entre dos órganos de una entidad federativa.⁶

⁵ Covián Andrade, Miguel, Teoría Constitucional, pp. 378 y 379.

⁶ Ídem, pág. 297.

Conforme a las reminiscencias centralistas que aún están presentes en muchas mentes, las entidades federativas y los municipios no pueden obtener por medio de una controversia constitucional, una resolución que declare inválidos con *efectos generales* actos de la Federación, aunque con ellas se vulneren sus competencias constitucionalmente previstas; sin embargo, la Federación, sí puede obtener una resolución de este tipo respecto de los Estados y de los municipios.

Acciones de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad son aquellas que plantean una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema judicial fue reformado en el año de 1994, afinando las controversias constitucionales y creando las acciones de inconstitucionalidad. La supremacía constitucional es una garantía que debe ser resguardada en todo estado democrático puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos y ejecutivos ya sean federales o locales se fomenta el verdadero control constitucional y la supremacía de la misma permitiendo a la vida nacional desarrollarse sobre el margen establecido en la Carta Magna.

Este medio de impugnación de leyes supuestamente inconstitucionales fue introducido por la reforma de 1994. La evolución natural del juicio de amparo, a través de una revisión de la fórmula de Otero, probablemente hubiera conducido -como se propuso en diversos momentos y foros- a prescindir de los efectos relativos de la sentencia y admitir sus generales, derogatorios o anulatorios de una ley, con fundamento en una jurisprudencia que declarase la inconstitucionalidad de la norma combatida.

No está de más recordar que la virtud de la fórmula Otero, a lo largo de la historia del juicio de amparo, ha sido evitar los conflictos entre poderes, que se suscitarían -así se supuso, y por ello se mantuvo el alcance siempre relativo de la sentencia de amparo- si el Poder Judicial pudiera echar por tierra actos normativos del Legislativo o el Ejecutivo. En consecuencia, el amparo sólo protegió al quejoso en el caso concreto. Desde luego, no parece razonable -aunque haya, como dije, razones atendibles para ello- dejar sujetos a

normas inconstitucionales a quienes no intentan, para defenderse de ellas, el juicio de garantías.

En virtud de lo anterior, surgieron diversas sugerencias, cada vez más insistentes. La que se esgrimió con mayor frecuencia y mejores argumentos fue la conducente a dar efectos *erga omnes* a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, no así a la de los tribunales colegiados, cuya atribución para emitir jurisprudencia obligatoria -sustituyendo a la Corte en el control de la legalidad, y por lo tanto en el conocimiento de la mayoría de los asuntos susceptibles de interpretación judicial federal- no fue un acierto de la reforma de 1987-1988.

En 1994 se impulsó e hizo prevalecer una solución escasamente conocida en México y sin antecedentes nacionales. Esta consiste, en virtud de la reforma al artículo 105 constitucional, en la posibilidad de que el procurador general de la República o un grupo de legisladores miembros de la cámara autora de la norma impugnada -Senado, Cámara de Diputados, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Congreso Local- impugne aquel ordenamiento, por razones de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia.

En la iniciativa presidencial se exigía que los impugnadores constituyeran, por lo menos, el cuarenta y cinco por ciento de los integrantes del cuerpo legislativo correspondiente. De aquí derivaba la legitimación procesal. Dada la actual composición de nuestros órganos legislativos, sería remoto que se lograra un número tal -entre legisladores de las oposiciones, que constituyen minoría absoluta- para combatir el acto de la mayoría parlamentaria. Por ello se redujo ese porcentaje, hasta el treinta y tres por ciento, es decir, la tercera parte de los integrantes del órgano.

Es interesante observar que en la exposición de motivos de la ley reglamentaria se indica que en estos litigios no existen partes demandadas. Si tal cosa ocurre, parece por lo menos discutible que se hable de litigio. Este implica, por su propia naturaleza, la existencia de una pretensión, de la que alguien es titular, y una resistencia a esa pretensión, que alguien opone. Esos dos "alguien" son las partes en el litigio. Es evidente, que en el foro de la justicia comparecen -y así se regula, en buena medida, el procedimiento correspondiente- los opositores a la ley, de un lado, y los autores de ésta,

de otro. Ambos plantean sus respectivas posiciones en un contradictorio claramente establecido.

La ley ha sorteado el problema de identificar a los favorecedores de la norma cuestionada como un grupo -mayoritario- de legisladores, y por eso no alude a éstos, sino a "los órganos legislativos que hubiesen emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado" (artículo 64). Este modo de manejar las cosas no es convincente. No hay duda de que los demandantes forman parte de aquel "órgano", tanto como los legisladores que votaron en favor de la ley impugnada. Justamente porque forman parte de ese órgano, es decir, porque se hallan integrados en él y son titulares -colectivos- de las funciones que le están asignadas, es que están legitimados para demandar. Por ende, no parece razonable oponer entre sí a los impugnadores, en un extremo, y al órgano emisor, en el otro.⁷

Al otorgarse estas nuevas atribuciones se reconoce el verdadero carácter supremos de nuestro máximo Tribunal dentro del orden jurídico, es decir se reforzó a partir de 1994 haciendo que la vigilancia sobre la Federación, Estados y Municipios, sea suficiente como para que su actuación se dé conforme a lo previsto por nuestra Constitución.

Los medios de control de la constitucionalidad han sido un importante medio para la solución de disputas entre los órganos de poder, desde sus antecedentes se puede observar que esa era la finalidad que perseguían al instaurarse, sin embargo, en México comenzaron a funcionar muy recientemente. Actualmente, se trata de verdaderos juicios, en donde existe una demanda, una contestación a la misma, un periodo probatorio, y uno conclusivo del proceso. Además, las partes participan de manera activa en el mismo, dando como resultado la aplicación de diversos principios procesales como el dispositivo.

La historia de la solución de conflictos entre órganos, está íntimamente ligada con la anulación de normas generales, proceso que actualmente se realiza mediante las acciones de inconstitucionalidad. Para ilustrar de manera general el camino que ha recorrido la solución de ambos conflictos, presentamos el siguiente cuadro en el que se encuentra su evolución a partir de cuatro etapas:

⁷ García Ramírez, Sergio, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IIJ, Número 84.

EVOLUCIÓN DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

ETAPA

CARACTERÍSTICAS

1a. A partir de la creación del Estado mexicano las controversias se solucionaban mediante la intervención de un órgano político, y en escasísimos casos con la intervención del poder judicial. Durante la primera mitad del siglo XIX, el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador fueron los órganos encargados de dirimir las desavenencias entre los distintos órdenes y órganos de poder. En el caso de leyes contrarias a la Constitución se dictaba su nulidad, es decir, que se daba efectos generales a esas sentencias.

- En el artículo 137 de la Constitución de 1824, se estableció un procedimiento asignado a la Suprema Corte para conocer de diferencias entre estados de la Federación.
- La Segunda Ley Constitucional de 1836 establecía que el Supremo Poder Conservador era el encargado de declarar la nulidad de las leyes, y la Ley Séptima otorgaba facultades al Congreso para resolver las dudas relativas a preceptos constitucionales.
- Las Bases Orgánicas de 1842 dieron una competencia a la Suprema Corte idéntica a la de 1824. El artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana señalaba:

"Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:...

V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro..."

- La Acta de Reformas de 1847 estipulaba que las leyes de los estados que fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales, podían ser anuladas por el Congreso. El papel de la Suprema Corte se constreñía a publicar el resultado, aunque los conflictos entre estados siguieron siendo competencia de la Suprema Corte.

- 2a.
- En la Constitución de 1857 encontramos un avance en las competencias del poder judicial federal. Se fomentaron las facultades de los órganos políticos para resolver conflictos competenciales y se consolidó la figura presidencial. El verdadero árbitro de los conflictos internos en el país era el Presidente de la República; Benito Juárez utilizó excesivamente sus atribuciones arbitrales y en su informe presidencial de 16 de septiembre de 1870 propuso al Congreso de la Unión la aprobación de una ley secundaria para la solución de controversias. El avance más significativo durante esta etapa implicó que el artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgara facultades a la Suprema Corte no sólo para resolver controversias entre estados, como la Constitución de 1824, sino también competencia para resolver controversias en que la Unión fuese parte.
 - El célebre proyecto de Constitución de José Diego Fernández propuso, antes de la aprobación de la Constitución de 1917, dos artículos para fortalecer el poder mediador de la Suprema Corte de Justicia. Los artículos enumeraban de mejor manera quiénes eran los sujetos legitimados en las controversias: se mencionaba, además de los estados y Federación, a las asambleas electorales, a las cámaras, al Poder Ejecutivo, al Congreso General, a la Diputación Permanente, funcionarios del Poder Judicial, jueces de distrito y magistrados de circuito. Igualmente, el proyecto en el artículo 98 señalaba las principales reglas del procedimiento ante el pleno de la Suprema Corte.⁸

⁸ Fernández, José Diego, Anteproyecto, La Constitución Federal de 1857 y sus reformas, México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1914.

3a. Se caracteriza por la dualidad o distinción entre el control por un órgano político y las controversias constitucionales, y por la reducida utilización que se hizo del procedimiento regulado en el mencionado artículo 105. Abarca desde la aprobación del artículo 105 de la Constitución de 1917 hasta las reformas del Poder Judicial de 31 de diciembre de 1994.

- En 1917, el proyecto de Venustiano Carranza confiaba sólo a la Suprema Corte la facultad para dirimir controversias entre la Federación y los estados o entre los poderes de un estado. En este periodo se ventilaron sólo cincuenta y cinco controversias constitucionales: catorce entre la Federación y un estado, veintidós entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado.⁹ El artículo 105 constitucional expresaba en su redacción original: *“Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte”*.
- El 25 de octubre de 1967 se agregó al precepto *“en las causas que establezca la ley”*. Esta reforma precedió a la modificación del artículo 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 30 de abril de 1968, que permitió a la Corte *“Conocer de controversias en que la federación fuese parte, cuando a juicio del pleno se considere de importancia trascendente para los intereses de la nación”*. En este periodo, cuando los conflictos llegaron a tensiones o enfrentamientos insostenibles entre el gobierno federal y cualquiera de los estados, se utilizó el instrumento calificado como “desaparición de poderes”, atribuido al Senado de la República, con lo cual se favoreció la centralización del régimen federal.
- Hasta los años 90’s se reconoció mediante un criterio jurisprudencial la facultad de los municipios para interponer controversias constitucionales, entonces se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Corte y que abrieron definitivamente el acceso de dicha vía para tales órganos.

¹⁰ Los órganos autónomos no han tenido aún la misma suerte.

⁹ Cossío, José Ramón, Comentario al artículo 105 de la Constitución, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 1995, p. 1039.

¹⁰ Hernández Chong Cuy, María de, La defensa del municipio y las controversias constitucionales, México, Universidad Panamericana, 1997, pp. 62 y ss.

- El 25 de octubre de 1993, como un aspecto de la reforma política al Distrito Federal de ese año, se incorporaron los órganos del Distrito Federal a las controversias constitucionales. Sobresale una nutrida jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar cuándo la Federación es parte en las controversias constitucionales, y que aún hoy con la reforma de 1994, provoca discusión en la doctrina jurídica y a la luz de estas importantes modificaciones constitucionales.¹¹

4a. Se distingue un uso mayor de las controversias constitucionales en un contexto en donde todavía existían mecanismos políticos de solución de controversias que podrían limitar su función como procedimiento preponderante de resolución de conflictos.¹²

- La reforma de 1994, aunque presenta deficiencias, contiene algunas innovaciones importantes: a) la inclusión clara y expresa del municipio como sujeto legitimado en las controversias; b) que algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de la Suprema Corte con efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, y, c) que por primera vez se expidió, en la historia de nuestro país, la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de mayo de 1995.¹³

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, ¿Cuándo la Federación es parte en una Controversia?, Lex. Difusión y Análisis, tercera época, año 1, octubre de 1995, número 4, Torreón, Coahuila, 1995, pp. 10 a 13.

¹² González Oropeza, Manuel, Las controversias entre la Constitución y la política, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 9, 13 y 14.

¹³ Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 112-120.

Aspectos estructurales de las acciones de inconstitucionalidad

A las acciones de inconstitucionalidad es aplicable, en lo conducente, el régimen previsto por la propia ley para las controversias constitucionales (artículo 59). El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir de la publicación de la ley o el tratado. Si el último día es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente (artículo 60). El artículo 61 determina el contenido de la demanda, el artículo 62 regula la legitimación y representación de los legisladores demandantes, y el 63 se refiere a la representación del presidente de la República.

Conviene destacar que la demanda "deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos", y que la parte demandante -se alude a legisladores, no al procurador- "deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste". Si no se designa a estos representantes comunes, el nombramiento lo hará el presidente de la Suprema Corte.

Los representantes, a su vez, pueden acreditar delegados "para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley" (artículo 62).

De ahí, quizá que se hable de "dos" representantes comunes. Pero surge la preocupación cuando se indica que esos representantes podrán actuar conjunta o separadamente. Esto puede llevar a inconsecuencias y desviaciones en el manejo de la posición procesal de los impugnadores. Vale la pena recordar que aun cuando éstos son muchos -más de ciento cincuenta diputados, por ejemplo-, la posición procesal de demandante es una sola, y debe cumplir su papel en el juicio de manera inequívoca y congruente.

El segundo párrafo del artículo 62 comienza diciendo: "La parte demandante... deberá designar como representantes comunes..."; no: "Los demandantes.... deberán..." La figura de la representación común, conocida en otros órdenes procesales, no significa que existan discrepancias o diferencias entre quienes se consolidan como parte procesal, sino que hay varios asistentes jurídicos de ésta, cuyo comportamiento debe conducirse en

forma unitaria y ordenada: por ello el representante común actúa a la cabeza de los abogados o defensores.

No hay disposición específica acerca del procurador de la República. La legitimación proviene de su cargo. Debe intervenir personalmente en los juicios de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la delegación que proceda para actos procesales específicos. También aquí resulta singular el desempeño del procurador -como ya indiqué al hablar de las controversias constitucionales-, en tanto debe constituirse en actor, si así lo juzga pertinente, para impugnar un ordenamiento, o en todo caso ha de manifestar opinión, a requerimiento del instructor (artículo 66). El procurador ya no es consejero jurídico del gobierno, pero sigue siendo funcionario del Poder Ejecutivo y el Ministerio Público interviene cuando la Federación es parte en un juicio.

Los artículos 65 y siguientes, en el capítulo II del título tercero de la ley, gobiernan el procedimiento a partir de la demanda. Hay prevenciones para la aclaración del escrito de inicio oscuro o irregular. El ministro instructor da vista a los órganos Legislativo y Ejecutivo para que aduzcan lo que estimen conveniente en favor de la validez de la norma general impugnada o contra la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. No existe suspensión de la norma cuestionada (artículo 64).

En las acciones de constitucionalidad *-rectius*, en los procedimientos o juicios-, el instructor "podrá" aplicar las causales de improcedencia o de sobreseimiento que se establecen a propósito de las controversias constitucionales. En realidad, el ministro instructor "deberá" aplicar dichas normas. No es posible que se abstenga de considerar, a su criterio, un factor de improcedencia o de sobreseimiento, y haga seguir adelante un proceso que carece de sustento o de materia.

Recuérdese, por lo demás, que el desistimiento o el convenio no operan para sobreseer en las controversias constitucionales, cuando se trata de normas generales, ni deben tener esa eficacia en los procedimientos de constitucionalidad, que se refieren, precisamente, a actos de aquella naturaleza.

Es importante subrayar que las causas de improcedencia por litispendencia o cosa juzgada, establecidas en las fracciones III y IV del artículo 19, "sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de

inconstitucionalidad" (artículo 65). Tal vez se optó por esta solución en vista del intenso contenido político-partidista de las acciones de inconstitucionalidad, porque, en puridad, ninguna otra razón habría para excluir la improcedencia cuando la pendencia o la cosa juzgada ocurran a propósito de una controversia constitucional y no de una acción de inconstitucionalidad.

Los partidos que actúan en estos casos a través de sus legisladores -porque eso es lo que en realidad ocurre, por encima de ficciones jurídicas- podrían inconformarse con decisiones que provengan de juicios en los que ellos no han tenido injerencia alguna.

En el procedimiento que aquí examinamos se ha querido reducir la potestad indagatoria del magistrado instructor -que debe ser muy amplia-, en cuanto no se le atribuye la facultad de disponer diligencias para mejor proveer. Sólo se dice que "podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto" (artículo 68). En el régimen de las controversias constitucionales se habla de requerimiento a las partes y de diligencias para mejor proveer. Estas pueden deslizarse, no obstante el propósito restrictivo del legislador, en esa posibilidad de solicitar "a quien juzgue conveniente" los elementos necesarios para la mejor solución del asunto.

Cabe la acumulación, dispuesta por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, de dos o más acciones de inconstitucionalidad cuando en ellas se impugne la misma norma. La conexidad se resuelve en los términos, que ya mencioné, de los artículos 37 y 38 de la ley.

Por lo que hace a recursos, únicamente se alude al de reclamación, que "procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción" (artículo 70).

En su sentencia, que implica una visión amplia y veraz del tema de constitucionalidad propuesto, la Suprema Corte no queda vinculada por las consideraciones jurídicas que esgriman las partes. En tal virtud, por un lado, ese tribunal "deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda"; y por otro, el propio tribunal "podrá fundar su declaratoria de

inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial" (artículo 71).

La acción de inconstitucionalidad presenta dos peculiaridades, la primera radica en que su resolución permite declarar la invalidez de la norma que se impugna, aun cuando la determinación de los efectos de dicha declaración sea otra cuestión. El otro aspecto que distingue a esta forma de control de las otras previstas en nuestra Constitución es que se trata de una forma de control abstracto, lo cual se percibe tanto en la legitimación para el ejercicio de la acción como en el hecho de que no se requiere de la aplicación de la norma, ni de la existencia de agravios para ejercitarla. Es por ello que se puede considerar como una forma de control de la validez de las normas.

En cuanto a la consecuencia jurídica de la declaración, las resoluciones de la Suprema Corte sólo pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas, cuando sean aprobadas por una mayoría absoluta (al menos ocho votos). De conformidad con el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en los casos en que no se alcance dicha votación, el pleno de la Suprema Corte debe desestimar la acción y ordenar el archivo del asunto. En otras palabras, no se producen efectos jurídicos respecto de la norma impugnada, pero tampoco se puede considerar que por ello su constitucionalidad quede afirmada.¹⁴

El procedimiento se encuentra regulado en la fracción segunda del artículo 105 constitucional, se trata de un proceso peculiar en que los órganos legislativos pueden, aunque parezca paradójico, impugnar sus propias disposiciones. Se trata de la prerrogativa de una minoría legislativa que no depende de la forma en que votaron durante el proceso de elaboración de la norma. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera genérica, aún cuando la tesis se refiere a legisladores estatales, que haber votado en contra de la disposición que se cuestiona no constituye un requisito procedimental.¹⁵

¹⁴ Huerta Ochoa, Carla, El control de la constitucionalidad. Análisis del artículo 105 constitucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXI, núm. 93, septiembre-diciembre de 1998, pp. 713 a 739.

¹⁵ Tesis: P./J. 20/2001, "Acción de inconstitucionalidad. Los diputados que conformen el treinta y tres por ciento de la integración de una legislatura estatal tienen legitimación para promoverla, aún cuando no hubieran votado en contra de la norma general impugnada", p. 448.

Es un medio de control a posteriori que tiene como fin preservar la supremacía de la Constitución, que puede considerarse también como un control de tipo abstracto, ya que no requiere de la existencia de un agravio.

Para el estudio de los conflictos entre normas resulta de mayor interés el objeto de la acción de inconstitucionalidad que radica en plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. El primer problema que se plantea en el primer párrafo de la fracción segunda de esta disposición es el significado del término contradicción, ya que puede ser utilizado en el sentido lógico de afirmación y negación simultánea, pero también puede referirse solamente a la incompatibilidad material o procedimental de las normas respecto de una misma cuestión jurídica. Hacer esta distinción es relevante principalmente en el último caso, ya que no se trata de una contradicción entre los contenidos de las normas, sino de un tipo de conflicto normativo que deriva de la vulneración de un regla procedimental.

Finalmente, vale la pena mencionar que por esta vía solamente pueden impugnarse las disposiciones recientes, ya que la acción debe ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, independientemente de su vigencia, por lo que se puede incluso llegar a impedir su entrada en vigor. Esto permite que la declaración de inconstitucionalidad pueda evitar que la norma cause perjuicios.

No obstante, surge la duda sobre si es posible percatarse de la inconstitucionalidad en tan breve lapso de tiempo y de manera previa a la aplicación de la norma. En el caso de las normas inconstitucionales que ya entraron en vigor, debe establecerse en la resolución determinaciones específicas en relación con los actos de aplicación que se realizaron y los efectos que pudieron producirse, ya que la declaración no produce necesariamente la nulidad de los actos ya materializados.

Es más, la ley dispone que solamente en materia penal y de conformidad con los principios previstos en la Constitución, la sentencia puede tener efectos retroactivos (artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Capítulo III. Legitimación de los órganos constitucionales autónomos para interponer controversias constitucionales

Naturaleza jurídica del IFE, de la CNDH y de otros órganos constitucionales autónomos

En este capítulo analizaremos la naturaleza jurídica genérica de los órganos constitucionales autónomos, principalmente, la del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues cada uno de estos órganos ha interpuesto en su momento ante la Suprema Corte de Justicia una controversia constitucional por considerar haber sido vulnerados en su autonomía.

El desarrollo de esos juicios constituye un bagaje amplio que brinda luz sobre la necesidad de que los órganos autónomos posean legitimidad en el tipo de control de la constitucionalidad que nos ocupa, además de aquellos medios en los que conforme a la naturaleza de los actos controvertidos, se considere que deben formar parte.

Las sentencias recaídas sobre ambos asuntos son muy similares entre ellas y disímiles de las que se ocuparon de las dos controversias del Tribunal Electoral del Distrito Federal, esto ha llevado a que algunos estudiosos y medios hayan considerado la existencia de una contradicción de criterios en la SCJN, en su momento analizaremos por qué no ha sido así.

En el artículo 41 constitucional, en la fracción III encontramos el fundamento legal del Instituto Federal Electoral, que tiene a su cargo la función estatal de la organización de las elecciones federales. En esta fracción encontramos una serie de disposiciones tendientes a definir su estructura y organización, así como sus principales atribuciones y los principios conforme a los cuales ha de sujetar su actuación. Este órgano posiblemente sea el más representativo en lo que respecta a la creación de un ente autónomo, en virtud de las coyunturas políticas a las que se enfrenta un país, y a las decisiones de Estado que deben de tomar los dirigentes de una nación para enfrentarlas.

Tras décadas de operar bajo un sistema dominado por un solo partido político, existió la necesidad de buscar la manera de que la ciudadanía interesada por la vida política nacional, encontrara nuevos caminos por los cuales transitar, a efecto de garantizar una adecuada convivencia social. Esta transformación de un sistema de organización y calificación de elecciones cerrado y basado en el autocontrol político, por uno más abierto a la ciudadanía, y con posibilidades de incluso resolver las disputas que despiertan las pasiones políticas, por la vía jurisdiccional, nos ha obligado no sólo a invertir recursos económicos, sino tiempo y voluntad política, para que nuestras expectativas democráticas sean satisfechas por el Estado de la mejor manera posible.

El IFE constituye hoy el eje fundamental de nuestro proceso electoral, capta la atención por la vasta regulación que le dedica el artículo 41 constitucional, en su fracción III, misma que está integrada por ocho párrafos, algunos de ellos muy extensos. El IFE es considerado por el Código Electoral como el “depositario de la función estatal de organizar las elecciones”. En relación con los órganos electorales que le precedieron, se le pueden señalar varias características distintivas. Ha desempeñado sus funciones en primer lugar, con base en una cada vez más acentuada autonomía así como en que sus decisiones son tomadas por un órgano colegiado.

Hasta hace poco el Consejo General del Instituto, órgano clave de organización y vigilancia, estuvo presidido por el secretario de Gobernación, como representante del ejecutivo (que contó hasta la elección de 1991 con voto de calidad, atributo suprimido en 1994); cuatro representantes del poder legislativo (dos de la mayoría y dos de la primera minoría de las cámaras), seis consejeros ciudadanos representantes de la sociedad (antes consejeros magistrados); y representantes de los partidos políticos (en forma igualitaria contando con voz pero sin voto). Asistían también a las sesiones del Consejo, con voz pero sin voto, el director y el secretario del Instituto.

A raíz de la reforma constitucional de 1996, se ha excluido al representante del Poder Ejecutivo del Consejo General, el cual está hoy integrado por el consejero presidente y ocho consejeros electorales, que son los únicos que gozan de voto en el referido órgano. Participan también en el Consejo el secretario ejecutivo, así como consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos, todos ellos cuentan con voz pero no tienen derecho a votar. Existe también un consejero legislativo por cada grupo

parlamentario reconocido de alguna de las cámaras y cada partido político designar a su representante.

Las principales decisiones del consejo son tomadas por los consejeros electorales, quienes son elegidos por el voto de de las dos terceras partes de los miembros presentes el de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, a proposición de los grupos parlamentarios; conforme al mismo procedimiento, se designan ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Aunque con esta forma de designación se ha pretendido dar mayor imparcialidad al cargo, se ha criticado que tal decisión dependa exclusivamente de los grupos parlamentarios, en virtud de los vínculos o compromisos que los consejeros pueden contraer con el grupo que los proponga o impulse.¹

Como vemos, la creación del IFE ha entrañado una concepción diferente de la función electoral; las elecciones ya no son responsabilidad del gobierno federal. Su concepción es mucho más amplia pues se ha establecido una institución pública de carácter autónomo, en la cual participan el Poder Legislativo y los partidos políticos. La institución se justifica como una manifestación de lo que la doctrina denomina “Poder electoral”, aunque éste es de mucho mayor jerarquía y descansa en la voluntad popular, conforme al artículo 39 constitucional.

En cuanto al ámbito de la protección de los derechos humanos, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

¹ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., Capítulo I.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta evolución constituye no sólo un gran avance en la función del *ombudsman* en México, sino que ha traído un innegable fortalecimiento, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

En el artículo 102 apartado B, párrafo cuarto constitucional, se consagra el fundamento jurídico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano creado con la encomienda de velar por la tutela efectiva de los derechos humanos en nuestro país. En este mismo artículo encontramos su integración y la designación de sus principales funcionarios. La creación de este órgano en nuestro sistema jurídico, junto con la posibilidad de crear organismos semejantes a nivel local, deriva de una tendencia internacional que realza los valores inherentes al ser humano, considerando que su reconocimiento y defensa es una función primordial que el Estado no puede evadir, sino que al contrario, debe fomentar y procurar. Como se puede observar, la decisión política consistió en dejar tan alta tarea a un órgano independiente a los tres Poderes de la Unión, por considerar que para el debido cumplimiento de este objetivo era necesario que un ente se avocara en específico a tan altruista y solidaria encomienda.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un órgano autónomo que:

- Tiene su origen y está configurado directamente en el artículo 102 Apartado B, de la Constitución Federal, en la que considera la existencia de este tipo de autoridades.
- Realiza funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, tal como lo es la función de protección de los Derechos Humanos.
- Formula en ejercicio de su competencia, recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- Cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un organismo autónomo federal, cuya finalidad es la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, el que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos; además, para el ejercicio de su función cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Otro caso de organismo autónomo es el Banco de México, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 28 constitucional, párrafo sexto que consagra que el "Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración". El propio texto constitucional contiene expresamente su objetivo prioritario, el cual consiste en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Su carácter autónomo se recalca con la parte final de este mismo párrafo: "Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento". En el siguiente párrafo, este artículo además de establecer la forma de designación de los principales funcionarios, contempla que este banco tiene a su cargo la acuñación de moneda y la emisión de billetes, además de tener intervención en la regulación de los cambios, así como en la intermediación y en los servicios financieros.

Como podemos observar, la creación de este órgano tuvo una finalidad eminentemente económica, ya que procuró crear una institución que teniendo a su cargo un aspecto fundamental de la economía nacional, como lo es que la política monetaria se mantuviera independiente a las distintas cuestiones políticas que se suscitan día con día en nuestro país, manteniendo un enfoque objetivo de la situación económica nacional.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que en México han existido circunstancias específicas que han motivado justificadamente al Estado a buscar, mediante la creación de órganos constitucionales autónomos, nuevas formas de organización social que den respuesta a los retos que en un mundo globalizado se nos van presentando en los diferentes ámbitos de la vida social. Las características que hemos señalado en los órganos analizados, corresponden de manera genérica a las de los otros organismos autónomos, así que el análisis de cada uno de ellos sería objeto de un trabajo diverso.

Falta de legitimación de los órganos autónomos para interponer controversias constitucionales

La cuestión de la legitimación activa ha sido tal vez el aspecto que mayor evolución ha tenido en los últimos años en relación con el control de la constitucionalidad. La legitimidad para acudir a un juicio constituye una condición fundamental para que el órgano jurisdiccional atienda una demanda y lleve a cabo un procedimiento, constitucional o de cualquier otra materia, hasta llegar a la conclusión del mismo mediante la emisión de una sentencia.

Las normas de la legitimación establecen, según criterios abstractos y generales, qué sujetos pueden pretender la realización de una determinada realización por parte de los órganos jurisdiccionales y respecto de qué sujetos dicha realización puede ser pretendida. O más concreto aún, las normas acerca de la legitimación determinan qué sujetos están jurídicamente autorizados para accionar o para contradecir en un proceso.

La legitimación consiste en que el actor y el demandado, respecto de quienes debe declararse con certeza la existencia de una relación jurídica, estén autorizados por la norma procesal para pretender tal declaración. Es una cuestión de forma, previa a la determinación de si existe o no la relación jurídica sustancial. No debe confundirse la legitimación con la existencia del derecho o relación material, cuestión de fondo, ya que para entrar al estudio de la legitimación basta la titularidad simplemente afirmada. Este concepto proviene del derecho romano y ha llegado a nuestro sistema jurídico a través del derecho civil, por lo que se hace necesario, adecuarlo a la materia de control de la constitucionalidad. La legitimación activa en el ámbito del control de la constitucionalidad es la capacidad procesal que la Constitución o la ley, dependiendo del país analizado, le reconoce a una persona física o jurídica, para iniciar una acción en alguno de los medios de control de la constitucionalidad del poder político.

Consideramos que la legitimidad para obrar tiene las siguientes características:

- a. No se identifica con la titularidad del derecho sustancial alegado en la demanda. La legitimidad para obrar no es el derecho ni la titularidad del derecho controvertido. El actor puede estar legitimado pero si no prueba los hechos que sustentan su pretensión, la demanda se declara infundada.

- b. No es requisito para una sentencia favorable, sino simplemente para el ejercicio válido de la acción y para una sentencia, ya sea favorable o desfavorable. Es presupuesto de la pretensión o de la oposición para la sentencia de fondo.
- c. La sentencia que se expida por la falta de legitimidad activa o pasiva, no constituye cosa juzgada. Esta forma de pronunciamiento no afirma ni niega la existencia del derecho alegado por el actor en la demanda.
- d. Es personal, subjetiva y concreta. Cada parte debe tener su propia legitimación en la causa, en razón de su situación respecto a las pretensiones o excepciones que en el proceso se discutan y deban ser objeto de la sentencia e, igualmente, cada interviniente debe aducir su propia legitimación para que se acepte su intervención. Cuando una persona obra en representación de otra, es la legitimación del representado lo que permite la decisión de fondo en la sentencia.
- e. No se cede ni se transmite.²

La legitimación activa varía de acuerdo con la naturaleza del procedimiento y la configuración de los distintos medios de control, pudiendo clasificarse en el ámbito internacional en cuatro los grupos legitimados:

- Determinadas autoridades u órganos constitucionales.
- Un número o porcentaje de parlamentarios que integran una de las Cámaras del Congreso Nacional o la Asamblea Legislativa.
- Los jueces ordinarios.
- Las personas que tengan un interés legítimo, mediante la acción popular.

El sistema de control difuso que existe en México no legitima a estos cuatro grupos, además de que en el caso de las controversias constitucionales, por cuestión de su diseño, no es necesario ni posible que tantos sujetos cuenten con dicha legitimación. En la controversia constitucional participan cuatro partes:

1. El actor o demandante.
2. El demandado o demandados.
3. El tercero o terceros interesados.
4. El procurador general de la República.

² Devis Echandia, Hernando. Compendio de Derecho Procesal – Teoría General del Proceso, Tomo I, Décimo Tercera Edición, Biblioteca Jurídica DIKE, Colombia, 1993.

Tendrá el carácter de parte actora: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; y de parte demandada: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.³ En este sentido, se ha elaborado una distinción entre la legitimación activa y la pasiva. La primera la tiene la Federación, una entidad federada, un municipio, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente, los poderes de una misma entidad federada y los órganos de Gobierno del Distrito Federal; tal y como lo revisamos en el esquema de los órganos constituidos de otro capítulo, es decir, los órganos primarios del Estado; además de que, desde la octava época se ha enfatizado que los particulares carecen de legitimación activa.

Al parecer, nuestro máximo tribunal ha realizado interpretaciones literales y restrictivas en los artículos que contemplan los entes con legitimación activa. Por ejemplo, el criterio que señala que los organismos públicos descentralizados no tienen legitimación para promover controversias constitucionales. En este criterio se argumentó que no podía acudir todo órgano público, ni podía ser materia de impugnación cualquier acto en este medio de control porque en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Dicho argumento es cuestionable, ya que como se observa en diversos apartados, este medio de control, conforme a su diseño actual, no sólo preserva la distribución de competencias.⁴

Sin embargo, esta interpretación no ha sido llevada a los extremos ya que se ha considerado al ayuntamiento como ente legitimado para promover una controversia constitucional porque se entiende que el municipio actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política que es el ayuntamiento. Asimismo, la Corte ha señalado que también puede surgir un conflicto entre distintos poderes u órganos de gobierno de distinto orden jurídico parcial, aunque la fracción I del artículo 105 constitucional no prevé de manera expresa esa posibilidad.

³ Artículo 10, fracciones I y II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ *Cfr.* Organismos públicos descentralizados. No están legitimados para promover controversias constitucionales, novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, febrero 2000, p. 284; y Controversias constitucionales. Un organismo público descentralizado estatal carece de legitimación activa en la causa, 2a. LXXXVIII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. VII, junio de 1998, p. 421.

También es sobresaliente el hecho de que, al no mencionarse expresamente, ni tener el carácter de representantes del orden federal, el Poder Judicial de la Federación no tiene legitimación en este medio de control. Opinión que encuentra sustento en el principio que impide ser juez y parte en el mismo proceso. Así, los únicos conflictos en que pudieran ser parte los órganos del Poder Judicial de la Federación son de carácter competencial. Sin embargo, los poderes judiciales locales sí pueden ser partes en las controversias constitucionales cuando el conflicto sea entre dos poderes de un mismo estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, siempre y cuando la materia de la controversia no sea una resolución judicial, ya que la Suprema Corte ha sostenido que este medio de control no es la vía idónea para combatirlas.

Consideramos que estas confusiones se deben al inadecuado sistema de control en nuestro país, pues si configuráramos un verdadero tribunal constitucional, con competencia excluyente y exclusiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería tener legitimación procesal en la materia.

Igualmente se ha distinguido entre la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso. La Corte ha entendido por la primera el derecho sustantivo para poder ejercer la acción. En este sentido, sólo pueden acudir las entidades, poderes u órganos que señala la fracción I del artículo 105 constitucional o el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta a la segunda, se ha entendido como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento.

En relación con la representación de los entes personas morales (Federación, estados, Distrito Federal y municipios), ésta debe contemplarse en la legislación ordinaria que prevé las facultades de representación. Sin embargo, en caso de duda, de deficiente regulación normativa, laguna legislativa o por alguna situación análoga, deberá presumirse la representación si existen elementos que lo permitan.⁵

Por lo que respecta al interés, éste se ha clasificado en jurídico, simple y legítimo. En el primero se ha exigido que quien pretenda demandar tenga un respaldo específico en lo dispuesto en una norma jurídica; el segundo se presenta cuando por razones de interés

⁵ Controversias constitucionales. La representación debe preverse en la legislación que la rige y en casos excepcionales presumirse, novena época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VI, agosto de 1997, p. 466

social o la relevancia de los bienes que están en juego, se permite que cualquier persona actúe ante los tribunales; el último, cuando se autorice que una persona acuda a juicio en los casos en que una determinada acción pública o privada pudiera llegar a afectarlo, ello con independencia de que su posición esté o no plenamente reconocida en una norma.⁶

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, sólo mencionaremos que tal parece que su acreditación ha sido menos exigente porque se considera que para verificarla se puede ser más flexible ya que la Suprema Corte ha señalado que el listado de los órganos que pueden ser sujetos pasivos en la controversia constitucional no es limitativo.⁷

En el caso de las controversias constitucionales, se podría reconocer la necesidad de un interés jurídico. En este sentido, las controversias únicamente podrían promoverse por aquél poder, entidad u órgano cuyas atribuciones hubieren sido invadidas. Sin embargo, tal parece que jurisprudencialmente se ha dado aceptación también, en ciertos casos, al interés legítimo. Por ejemplo, en la controversia constitucional 5/2001, la cual constituye conforme a la teoría constitucional, un verdadero caso de controversia constitucional y no un conflicto entre órganos, la Suprema Corte señaló:

...La circunstancia de que en la presente controversia constitucional no se alegue invasión a la esfera competencial que la Constitución Federal consagra a favor de los órganos del Distrito Federal, no la hace improcedente, puesto que, como se ha dicho, lo que se combate es un decreto en el que el Presidente de la República constriñe a esa entidad a aplicar diversos usos horarios para diferentes épocas del año cuando, según los argumentos expuestos en la demanda, no tiene atribuciones para ello, sosteniendo que corresponde al Congreso de la Unión regular ese aspecto, lo cual permite el análisis de la constitucionalidad del aludido decreto a efecto de verificar si el Ejecutivo Federal tiene atribuciones para normar tal asunto, pues de no ser así, se estaría obligando a la entidad del Distrito Federal a acatar una disposición emanada de una autoridad que no tiene facultades constitucionales para eso...

⁷ Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, diciembre de 1998, tesis P. LXXIII/98, p. 790; Tesis P./J. 84/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 967, de rubro: Legitimación pasiva en controversias constitucionales. Carecen de ella los órganos subordinados; Tesis P. LXXIII/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 790, de rubro: Controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva.

De esta transcripción se observa que el Distrito Federal, aunque no reclama que su esfera de competencia fue invadida, sí tiene legitimación porque a través de un decreto emanado de una autoridad supuestamente incompetente, se pretendía que aplicara diversos husos horarios para diferentes épocas del año; es decir, se buscaba que un poder, entidad u órgano, acate una norma que se considera ilegal.

La confusión acerca de si todos los órganos constitucionales autónomos poseen legitimación activa en las controversias constitucionales, surgió en la diferenciación de criterios entre los órganos del Distrito Federal, como el Tribunal Electoral del Distrito Federal, y los demás órganos del país.

Los casos han tenido una diferencia fundamental, la cual ha llevado a la Corte a resolver en sentidos diversos ya que el TEDF es un órgano de gobierno del Distrito Federal, pero también se trata de un órgano constitucional autónomo. La primera de esas características es de la que hicieron uso los ministros de la SCJN para admitir y sustanciar los dos juicios de controversias constitucionales que ha presentado dicho órgano, esto ha llevado a muchos a analizar por qué otros órganos constitucionales autónomos, inclusive varios de ellos dedicados a la materia electoral en el ámbito federal y local, no corren con la misma suerte.

El hecho de que la propia Constitución Federal otorgue a ciertos organismos el carácter de autónomos, no les confiere por ese motivo, por ilógico que parezca, la facultad para defender esas atribuciones, en relación a actos o normas generales que pudiesen disminuirlas o alterarlas, ya que la defensa por la vía de la controversia constitucional se encuentra exclusivamente constreñida a los entes, poderes u órganos que expresamente prevé la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los cuales, como ya se dijo, no se considera a los órganos constitucionales autónomos, sino sólo a los órganos originarios del Estado.

No obstante que tanto el IFE como la CNDH tienen la naturaleza de órganos constitucionales autónomos, ello no se traduce en que sean órganos originarios del Estado, toda vez que la SCJN ha señalado que los órganos originarios del Estado son aquéllos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes, y entre

ellos, no encuadran aquéllos órganos que dada la evolución del Estado, se han ido estableciendo con la finalidad de auxiliar en el ejercicio de ciertas funciones estatales.

Estos órganos no se pueden ubicar en algún inciso de la fracción I del artículo 105 constitucional, ni siquiera con una aplicación por analogía de la norma, pues dicho dispositivo constitucional es claramente expreso y cerrado. Cuando se reformó en mil novecientos noventa y cuatro el artículo 105 constitucional, ya existían los órganos constitucionales autónomos, de lo que se concluye que fue voluntad expresa del poder legislativo, ya que no coincidimos con el concepto de “Constituyente Permanente”, no dotarlos de legitimación activa para promover controversias constitucionales pues no los incluyó como órganos legitimados para ello, sin embargo, consideramos que tal omisión constituye un gran error y debe ser remediada. Además, en mil novecientos noventa y seis se reformó el artículo 105 constitucional, en su fracción II, para otorgarle legitimación activa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas que estime contrarias a los derechos humanos. Esta modificación constitucional denota una manifestación de voluntad, o tal vez un olvido, de no darles acceso a los órganos constitucionales autónomos para la promoción de controversias constitucionales.

No debemos olvidar el alto costo que este tipo de asuntos puede generar, es posible imaginarlo tan sólo con recordar el comentario del entonces presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Emilio Gamboa Patrón, quien comentó ante la admisión de la controversia interpuesta por el IFE y analizada por la SCJN, que si bien el área jurídica de la Cámara estaba trabajando, si el fallo les era negativo, podrían contratar un despacho jurídico externo para que se encargara de la defensa. Además, cuando las disputas tienen un origen presupuestario, existe una gran cantidad de millones de pesos que no pueden ejercerse mientras hay en trámite una controversia.

Ante las resoluciones en las que la SCJN establece que el IFE y la CNDH no pueden acudir como sujetos activos en una controversia de este tipo, renombrados especialistas y servidores públicos externaron sus opiniones, destacamos la de José Woldenberg, ex consejero presidente del IFE quien declaró que la decisión de la Corte obliga a pensar en una reforma urgente al artículo 105 constitucional para evitar incidentes similares en el futuro. El no haber entrado al análisis del fondo de las controversias interpuestas por el

IFE y por la CNDH es muy lamentable ya que la SCJN no aclaró la delimitación material de sus competencias. Esta laguna jurídica obliga sin duda a los legisladores a tomar cartas en el asunto y fortalecer la autonomía de todos estos órganos.

Consideramos que para dar cauce a eventuales disputas, el Congreso debe incluir no sólo al IFE, sino a todos los órganos autónomos como sujetos a los que se les permita interponer controversias constitucionales, pues cuando se presenta un diferendo entre dos instituciones, es necesario que un tercero solucione ese conflicto para evitar que esta clase de organismos quede en estado de indefensión.

La decisión de la Corte no afecta tan solo al IFE sino a todos los órganos constitucionales autónomos porque lo que se reconoció es que no tienen instrumentos legales para defender su autonomía. De todas formas, la mayoría consideró que el caso del DF es distinto pues la Constitución refiere a que proceden esas controversias ya que en la capital no existen poderes propiamente dichos, sino órganos de gobierno.

Luis Carlos Ugalde señaló acertadamente que lo que está en el fondo del debate es la autonomía de este tipo de órganos por lo que la decisión tan cerrada de la Corte donde seis ministros votaron en un sentido y los otros cinco mostraron su inconformidad, debe motivar para que los legisladores reflexionen sobre como fortalecer esa autonomía. Consideramos que sólo una reforma constitucional puede modificar esta situación.

Con la interpretación apoyada por la minoría, hubieran podido acudir a la Corte no sólo el IFE, sino también el Banco de México, la CNDH, y el INEGI, entre otros.⁸ Hay que tener claro que los órganos del Estado pueden interponer todos los medios que sean necesarios siempre y cuando están facultados para ello y no existe incompatibilidad entre ellos si la naturaleza del acto es distinta, es decir, siempre y cuando se utilice un medio de control para el tipo de actos para el cual está diseñado y otro medio de control para otro tipo de actos. Es una cuestión de lógica. Los cambios actualizarían significativamente las reglas del juego político y aunque se reconoce el esfuerzo y la voluntad política de los actores involucrados, es importante tener en cuenta y no olvidar que el IFE y los demás organismos autónomos federales, además del IEDF, el TEDF y los demás organismos autónomos del Distrito Federal y de las demás entidades federativas, mantienen su

⁸ Reforma.com, 12 de junio de 2007.

estatuto constitucional de organismos autónomos, y que no siempre tienen medios jurídicos para defender su autonomía.

Tomemos en cuenta las referencias internacionales: En el caso alemán, conforme al artículo 93.I.1 de la ley fundamental de Bonn "El Tribunal Constitucional federal conoce: de la interpretación de la presente ley fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o *de otros interesados dotados de derechos propios* por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación". Es decir, que no sólo los órganos constituidos pueden ser admitidos como partes o sujetos del conflicto, sino otros interesados dotados de derechos propios por la Constitución o por los reglamentos internos de los órganos supremos, este es el caso de los órganos constitucionales autónomos. Es decir, los conflictos entre órganos pueden producirse entre órganos supremos de los *Länder*, entre los órganos supremos de la Federación o entre éstos y algunos órganos auxiliares de relevancia constitucional dotados de funciones independientes y derechos propios. Se ha entendido de esta manera como parte de estos conflictos y entre otros a: el presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat*, las comisiones permanentes del *Bundestag*, el gobierno federal, pero también fracciones de órganos como los grupos parlamentarios, las comisiones de investigación del *Bundestag*, e incluso a los partidos políticos.

La Constitución italiana de 1947 concede a la Corte Constitucional en su artículo 134 la facultad de resolver las controversias entre los poderes del Estado; "El Tribunal Constitucional juzga: las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de la ley del Estado y de las Regiones; los conflictos de competencia *entre los poderes del Estado* y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones; las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, con arreglo a las normas de la Constitución".

La Corte Constitucional italiana ha considerado como "poderes del Estado" a aquellos entes u órganos dotados de funciones independientes reconocidas y garantizadas en la Constitución, y capaces de emanar actos "definitivos", es decir, ulteriormente inmodificables, que expresan la voluntad del Estado. Entre los órganos que han sido parte en las controversias constitucionales italianas están: el Poder Judicial, la Corte de

Cuentas, el presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados, entre otros.⁹

El problema se encuentra en el diseño del sistema de control de la constitucionalidad, pues no se ha tomado en cuenta la naturaleza del acto que se puede impugnar, ni tampoco los efectos que la resolución, de lo que debería ser un tribunal constitucional, pudiera tener. Ejemplo claro de ello, es el amparo contra leyes, ya que contra una ley pueden recaer al mismo tiempo una acción de inconstitucionalidad y un amparo contra leyes, recursos totalmente distintos en su naturaleza, pero más gravemente, en sus efectos; caso por el cual se llega a la inconsistencia jurídica de obtener dos fallos con efectos distintos, uno particular y otro general, y la posibilidad, aún más trágica, de que ambos tribunales (control difuso) se manifiesten en sentido contrario.

Con la creación de los órganos autónomos se ha rebasado la idea tradicional tripartita de división de competencias, sin que eso sea suficiente para considerar a los órganos constitucionales autónomos como un cuarto poder constituido, o menos aún, considerar a cada uno de los como tal, sin embargo, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se debe facultar a los órganos autónomos federales y locales para defenderse de la posible invasión de competencias que puede afectarles. No creemos que ese sea un fundamento suficientemente sólido, creer que su protección se encuentra en el artículo 105 constitucional, pues no existe el hilo conductor entre la facultad que estos órganos deberían tener y la que en realidad tienen. Otorgar ese tipo de legitimación corresponde sin duda, al poder legislativo mediante el proceso de reforma constitucional

Los partidos deben ser un intelectual colectivo, recipiente y expresión de causas y anhelos sociales, forjadores de proyectos que compiten, con civilidad y en libertad, por ganar el consenso social. Si hay algo definitivo es que no hay reformas definitivas, y las normas que regulan el sistema de control de la constitucionalidad deben entrar en una profunda revisión y adecuación para rediseñar nuestro sistema y crear un sistema efectivo, incluyendo la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para interponer controversias constitucionales y el perfeccionamiento de un verdadero tribunal constitucional mexicano¹⁰

⁹ García Roca, F. Javier, El conflicto entre órganos constitucionales, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 29 a 36.

¹⁰ Palabras de Ernesto Zedillo en su discurso de toma de posesión

Controversia constitucional 150/2006¹¹

Las controversias constitucionales interpuestas por el TEDF han constituido el antecedente o punto de referencia para que otros órganos autónomos acudan a la jurisdicción de la SCJN en búsqueda de la delimitación de sus competencias. Estos asuntos han surgido muy recientemente y hasta se han dado de manera simultánea, por lo que las decisiones tomadas en uno, muchas veces han tenido peso en los demás asuntos por resolver.

Uno de estos asuntos es el que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra el Ejecutivo federal por la disputa de la propiedad de los terrenos que ocupa la Comisión, pues la CNDH consideró que conforme a la ley esos terrenos debían ser escriturados a su nombre. El ministro Góngora Pimentel admitió el 4 de enero de 2007, esta controversia; consideramos pertinente hacer una crítica a la falta de fundamento por el que la Suprema Corte decide la repartición de los asuntos de su conocimiento, entre el Pleno y sus Salas, pues es evidente que algunos asuntos de menor importancia se han analizado de manera plenaria e invirtiendo mucho más tiempo del que ocupó este asunto.

Lo importante en esta discusión, como en las del TEDF y el IFE, no es el fondo, sino el reconocimiento de la legitimación de los órganos autónomos para promover controversias constitucionales, es decir, el reconocimiento de que esos órganos pueden defenderse cuando se viole su autonomía desde otros poderes.

Tanto el IFE como la CNDH y el Banco de México, son organismos autónomos, que de acuerdo con la Constitución, y la SCJN, no tienen derecho a acudir ante la Corte en una controversia constitucional. Ese derecho está reservado al Ejecutivo y al Legislativo federal, al Poder Judicial de los Estados, a los congresos locales, a los gobiernos estatales y a los municipales, además de a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

La Corte decidió el 14 de febrero, a través de su Segunda Sala, desechar dicha controversia por tres votos en ese sentido y dos en contra, pues se consideró que los órganos constitucionales autónomos no están facultados para activar ese medio de control constitucional.

¹¹ Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 150/2006.

Consideramos importante comentar algunos de los argumentos que ministros de la Corte adujeron en el caso del Instituto Federal Electoral, pero que resultan de relevancia para este asunto. En ese caso, los ministros Fernando Franco, Salvador Aguirre y Mariano Azuela, se ajustaron al artículo 105 constitucional y coincidieron en que la CNDH, como un organismo autónomo, no tiene facultades para interponer controversias. En cambio, los ministros Margarita Luna Ramos y Góngora Pimentel, quien admitió la controversia de inicio, pedían que se tramitara el juicio “por tener elementos procedentes” y que se pospusiera la discusión sobre si la Comisión puede utilizar este instrumento.

El ministro Ortiz Mayagoitia, presidente del máximo tribunal, consideró que el Constituyente no quiso darle a los órganos autónomos la facultad de promover controversias. Este comentario ya fue analizado en su momento dentro de este trabajo, pero además, agregó su opinión en el sentido de que los órganos que pueden promover controversias no están facultados para presentar acciones de inconstitucionalidad y viceversa, y que como la CNDH tiene la facultad desde 2006 para interponer acciones de inconstitucionalidad, esa es una de las razones por las que la Corte no puede por interpretación darle el derecho de promover ambos tipos de juicio.¹²

Consideramos que esta postura es poco esclarecedora de la competencia de la Corte y muy esclarecedora del desconocimiento que se tiene en México de los medios de control de la constitucionalidad del poder político. Un sistema de control bien diseñado, no tiene por que prohibir que un órgano interponga dos o más medios de control, dependiendo de las necesidades del órgano. Esto es así puesto que a cada órgano pueden presentarse supuestos muy distintos y que no necesariamente tengan relación entre ellos. La afirmación analizada equivaldría a decir que una persona no puede hacer una denuncia penal e interponer un recurso administrativo al mismo tiempo.

En tanto, el ministro Genaro Góngora, autor del proyecto de sentencia que fue rechazado, afirmó que “si el poder reformador de la Constitución ha ido más allá de los poderes tradicionales creando órganos autónomos que desarrollan actividades trascendentales para el Estado, como la materia electoral, su funcionamiento está inspirado en el principio de división de poderes, y por tanto, su protección encuadra en la tutela del artículo 105”.

¹² Reforma.com, 12 de junio de 2006.

Tales manifestaciones merecen también ser analizadas. En principio es interesante que el ministro se refiera al “poder reformador de la Constitución”, lo cual muestra que no pertenece al grupo de profesionistas del Derecho que insisten en hablar del fantasma del Constituyente Permanente; sin embargo, el “poder reformador” tampoco nos parece la mejor forma de referirse a la facultad de hacer modificaciones o reformas a la Constitución que tienen el Congreso de la Unión y las 31 legislaturas locales en conjunto.

El ministro Silva Meza opina lo contrario al declarar que finalmente ganó una interpretación “originalista” y “limitativa” frente a una interpretación “extensiva de efecto útil” que permitiera superar la laguna jurídica del constitucionalismo mexicano. Apuntó además que interpretar en sí mismo no es legislar sino darle sentido a las disposiciones para que tengan un efecto útil.¹³

Puede parecer un criterio contradictorio y hasta alguien se atreverá a decir que ni siquiera la SCJN acata sus propias resoluciones al considerar por un lado, que los órganos autónomos no están facultados para interponer este medio de control de la constitucionalidad, y por otro, admitir y resolver sobre las controversias interpuestas por el TEDF, el cual como hemos analizado, es un órgano autónomo del Distrito Federal.

Sería sencillo caer en esta confusión, sin embargo, como ya se delineó con anterioridad, el criterio para admitir el caso del TEDF, no es su carácter de órgano autónomo. Si esa hubiera sido la perspectiva tomada en cuenta para dilucidar su competencia activa, se hubiera tenido que desechar el asunto; sin embargo, la Corte en uso de su facultad hermenéutica, buscó la posibilidad de encontrar el supuesto normativo que fundamentara la admisión del juicio. De esa manera el asunto se analizó desde la perspectiva de que el TEDF es un órgano de gobierno, tema que ya se analizó en el capítulo respectivo.

Hay que aclarar que a partir de septiembre de 2006 la CNDH y sus similares de las entidades federativas pueden promover ante la Corte acciones de inconstitucionalidad contra leyes que consideren violatorias de los derechos humanos. Este es un caso muy distinto y con el cual no debemos confundirnos, pues como hemos revisado, la controversia constitucional es un recurso muy distinto y de alcances diferentes.

¹³ La Jornada, 13 de junio de 2007, p. 5

Dado el antecedente que se asentó este 14 de febrero con la decisión dividida de rechazar la controversia presentada por la CNDH, en automático se le diagnosticó la misma suerte a la controversia presentada por el IFE.

Coincidimos parcialmente con la opinión de Miguel Carbonell, consistente en que la sentencia de ese asunto tuvo, en lo inmediato, al menos tres efectos negativos:

1. Dejó a la CNDH y *probablemente* a los demás órganos constitucionales autónomos sin vía jurídica de defensa frente a intromisiones de otros poderes.
2. Prefiguró a un grupo de ministros opuestos a la admisión de la controversia promovida por el IFE en contra de la Cámara de Diputados.

Sólo coincidimos con esos dos aspectos, pues diferimos del tercero, consistente en que la sentencia violó criterios sostenidos por el pleno de la propia Corte, pues en el año 2006 se admitieron controversias promovidas por órganos secundarios del Estado mexicano, como por ejemplo el Tribunal Electoral del Distrito Federal (controversia 31/2006). De hecho, la Corte ha admitido con anterioridad que pueden ser parte en la controversia constitucional órganos como la Comisión Federal de Competencia, la Auditoría Superior de la Federación y hasta las delegaciones políticas del Distrito Federal; diferimos pues ya hemos revisado que en esos casos la fundamentación para admitir tales controversias, ha sido diferente a su carácter autónomo, consideramos que probablemente hizo referencia a varios órganos sin detenerse en analizar su naturaleza jurídica y cuáles fueron las razones para que el análisis de sus controversias resultara procedente..¹⁴

Carbonell, profesor de nuestra Facultad de Derecho, considera erróneo negarle el mismo derecho a un órgano como la CNDH. En el primero de los efectos que señala, podríamos omitir el factor de “probabilidad”, pues con esa sentencia se eliminó la posibilidad de que los órganos autónomos puedan interponer este tipo de juicios.

En cuanto al segundo efecto, su comentario resultó premonitorio, pues ahora que ya se resolvió sobre el asunto del IFE, podemos dar cuenta de que en realidad, los ministros ya tenían claro su razonamiento sobre la falta de legitimación activa de los órganos autónomos para interponer controversias constitucionales.

¹⁴ El Universal, 16 de febrero de 2007, p. 25 A

Controversia constitucional 11/2007¹⁵

De acuerdo con la Constitución y la ley electoral, el IFE tiene autonomía presupuestaria, por lo que su Consejo General es la institución encargada de determinar el monto del financiamiento público que reciben los partidos políticos. En un sistema democrático de pesos y contrapesos, no existe la posibilidad de dejar en manos de las representaciones de los partidos políticos en el Congreso, la asignación de las prerrogativas de los partidos políticos pues eso podría confundirse con la idea de permitir que éstos se autoregulen.

Como hemos analizado en capítulos anteriores, la autonomía estos órganos autónomos, en este caso particularmente la de las autoridades electorales-administrativas, es trascendente y sensible en cuanto a la determinación de las prerrogativas de los partidos políticos, tema central para el adecuado funcionamiento del sistema legal que regula las elecciones. Sin embargo, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2007, aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de diciembre del 2006, y publicado cinco días después, se redujo el presupuesto del IFE y se le prohibió afectar el financiamiento de los partidos mediante la siguiente norma: “Todas las medidas de reducción que deberá llevar a cabo conforme a lo señalado en el anexo 20 de este decreto y las demás que realice durante el ejercicio, *afectarán exclusivamente a las partidas del gasto de operación del Instituto que ejerce directamente el mismo, sin afectar las prerrogativas (exclusivas de partidos y agrupaciones políticas) que disponga la ley*”.

En un hecho inédito, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó el 31 de enero de este año, iniciar una controversia constitucional en contra de ese Decreto, especialmente en contra de la emisión de su artículo 15, párrafo cuarto, porque no sólo le recortó en 720.2 millones de pesos el presupuesto para el ejercicio 2007, sino que además puso candados legales al prohibirles su derecho a ajustar en este año el financiamiento de los partidos políticos, por lo que los consejeros lo calificaron como una intromisión a su esfera de competencia y una lesión a su autonomía financiera, ya que la Constitución y el Cofipe les ordenan entregar los recursos con base en cálculos sobre los votos obtenidos en la última elección federal.

¹⁵ Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 11/2007.

No podemos dejar de observar que el artículo 15 del PEF, que despoja al IFE de su facultad de fijar las prerrogativas, no se limita al marco del recorte en ese momento, sino que lo limita en cualquiera otra reducción que, por cualquier motivo, se realizara durante el ejercicio presupuestal. Varios consejeros se mostraron inconformes por no conocer tan siquiera el texto que se presentaría ante la Corte y por considerar que el Instituto no estaba facultado conforme al artículo 105 constitucional para interponer ese medio de control. Luis Carlos Ugalde Ramírez, consejero presidente del IFE, inclinó la balanza de los votos al romper el empate que se perfilaba a favor de la determinación impulsada tres días antes por sus compañeros Arturo Sánchez, Alejandra Latapí, María Teresa González y Andrés Albo.

Los cinco consejeros justificaron su decisión en contra de los otros cuatro, aduciendo que su principal intención era que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aclarara los alcances de la autonomía del Instituto frente a las facultades del poder legislativo en materia presupuestaria, entonces equivocadamente se confió en que se daría entrada al juicio tal como se habían admitido otros recursos de instancias que no están expresamente facultadas en la ley, como el TEDF.

Las autoridades señaladas en la controversia como demandadas, fueron la Cámara de Diputados, por la aprobación, y el presidente de la República, por la publicación del decreto. Ante esa decisión, los representantes ante ese órgano electoral del PRD, PAN, Convergencia, Panal y PASC, reconocieron durante la sesión extraordinaria del IFE, el derecho de los consejeros para solicitar la intervención de la Corte, a fin de definir el alcance de la autonomía del IFE. En cambio, los consejeros Marco Antonio Gómez Alcántar, Virgilio Andrade, Lourdes López y Rodrigo Morales, así como los representantes del PRI, PT y PVEM, se opusieron a la controversia al señalar que el IFE no tenía facultades para iniciar esa acción legal. Como era previsible, varios de estos representantes partidistas y el representante del Poder Legislativo ante el IFE, negaron que los diputados hubieran violentado la autonomía de la autoridad electoral.

Recordemos la mención del representante del PRD, Horacio Duarte, quien discrepó con el consejero presidente en cuanto a la autonomía presupuestaria del IFE, al decir que “¡No

tiene autonomía absoluta, sino relativa!”¹⁶; consideramos que confundió los conceptos de autonomía y soberanía. También llama la atención la opinión del vicecoordinador de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, Juan N. Guerra, quien afirmó que la controversia constitucional no tenía futuro porque quien estaba facultado constitucionalmente para elaborar y aprobar el Presupuesto de egresos de la Federación es la Cámara de Diputados.¹⁷ El diputado al parecer confundió el fondo del asunto pues consideró que el hecho de que el IFE no tuviera facultad para hacer una propuesta en materia presupuestal a la Cámara a efecto de que el órgano legislativo la modifique, implica que el IFE no puede controvertir el presupuesto de egresos. Si bien resultó que no se pudo contravenir, no fueron esas las razones.

Algunos consejeros consideraron que con la resolución del 7 de noviembre de 2006, correspondiente a la controversia constitucional interpuesta por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, se constituía un antecedente para que el asunto del IFE se resolviera conforme a sus peticiones. Creían bajo falsos fundamentos, que la SCJN abrió la puerta a todos los organismos autónomos para inconformarse en contra de las disposiciones de las dependencias que atenten contra su autonomía, sin embargo, hay que aclarar que en ese asunto, los ministros determinaron solamente que el TEDF tiene facultades para interponer controversias constitucionales por su calidad de órgano de gobierno del Distrito Federal, sin considerar su carácter de órgano autónomo.

El ministro Gudiño Pelayo, por un acuerdo del 13 de febrero de este año, dio entrada a la controversia constitucional al admitir a trámite la controversia, la razón que exteriorizó para dicha admisión, es “no existir motivo manifiesto e indudable que impida la procedencia de esa controversia”. Expuso que el IFE es un órgano constitucional, autónomo, encargado de la función electoral, y que, conforme a la SCJN, goza del carácter de órgano originario del Estado. También mencionó que la demanda del IFE no podía ser calificada como notoriamente improcedente, ya que se trata de un órgano autónomo contemplado por la Constitución, y por tanto cabe la posibilidad de que promueva este tipo de controversias.¹⁸ Esto es falso pues la Constitución inexplicablemente no otorga la legitimación activa a los órganos autónomos en este tipo de juicios.

¹⁶ El Universal, p. 10 A, 1 de febrero de 2007

¹⁷ Uno más Uno, p. 3, 15 de marzo de 2007

¹⁸ El Día, 15 de febrero de 2007, p. 5

En su resolución, el ministro recordó que con anterioridad la Suprema Corte había tramitado controversias presentadas órganos que el artículo 105 de la Constitución no menciona de manera expresa entre los legitimados para utilizar este recurso puso como ejemplo de un caso reciente el del TEDF, asunto que como hemos analizado, pudo resolverse conforme a principios distintos. También argumentó que la SCJN ha interpretado que el listado de sujetos que pueden ser parte en una controversia constitucional “no es un listado taxativo y tampoco prevé todas las combinaciones de conflictos posibles y admisibles en un juicio de esta naturaleza”. Añadió que dichas disposiciones no deben interpretarse literalmente y que “deben favorecer la hipótesis de procedencia que sean acordes con la finalidad de este medio de control de la constitucionalidad”. Recordemos que como integrante de la Segunda Sala de la SCJN, Gudiño Pelayo votó antes en contra de la admisión de este tipo de controversias. Así lo hizo en el caso del Instituto Electoral de Baja California, pero esta vez adujo que el IFE es un órgano originario del Estado y que como tal puede interponer este recurso.¹⁹

No estamos tratando de decir que el ministro dio en definitiva el sentido de su voto en el auto de admisión de la controversia, sólo manifestó la necesidad de realizar un análisis constitucional más detenido, que no es propio del auto de inicio de estos juicios, para estar en aptitud de determinar si la interpretación de la Corte en sus diversos precedentes, es apta para sustentar favorable o desfavorablemente la legitimación activa que pudiera asistir al IFE para acudir a estos juicios. Lo que sí manifestó, anunciando el sentido de su voto, es que la referencia a los criterios interpretativos en torno al artículo 105 constitucional, asumidos por la Corte, obedecen a hacer factible la tutela del ámbito competencial de los órganos originarios del Estado, circunstancia que concurre en la especie, en razón de que consideró que el IFE es, un órgano originario del Estado. Por ello, resultaba desde su punto de vista imposible que resultara notoria, manifiesta o indudable la improcedencia de la acción, aún cuando no esté prevista la legitimación activa del IFE en la fracción primera del 105 constitucional.

Sin tomar en cuenta que la admisión de la controversia, constituía tan sólo el primer paso tendiente al conocimiento del asunto, inmediatamente el consejero presidente del IFE aseveró que con la aceptación del asunto de dotaba al Instituto de un medio de defensa

¹⁹ El Financiero, 16 de marzo de 2007, p. 37

legal para defender su autonomía y atribuciones. No contaba con que aun no se trataba de una decisión firme pues una vez que ha sido admitido formalmente el juicio, tanto la Presidencia de la República como la Cámara de Diputados podían interponer recursos de reclamación, basándose en lo que establece la legislación vigente. En tal caso, la demanda se turnaría a otro ministro para que formulara el proyecto de alegatos.

La cuestión en el caso de la controversia del IFE, como analizaremos más adelante, fue relativa a la facultad del IFE para interponer controversias constitucionales, se trata de una cuestión de forma y no de fondo. El inconveniente legal en este asunto es que el artículo 105 constitucional fija qué instancias pueden recurrir a la Corte para interponer una controversia: la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal; el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión y los órganos de gobierno del DF.

El Dr. Eduardo Andrade Sánchez consideró en esos días, que debe entenderse que si *el Constituyente* no incluyó al IFE es porque no le quiso otorgar esa facultad; lo mismo manifestó el presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia después de la resolución por la que se desechó la controversia interpuesta por el IFE.²⁰ Estamos en desacuerdo con este razonamiento, tal vez el desacuerdo se deba al manejo laxo de conceptos al que la gran mayoría de especialistas están acostumbrados.

El Constituyente mexicano más reciente trabajó en 1917 y no hay que hacer muchas revisiones para dar cuenta de que en ese entonces no se concibió la existencia de órganos autónomos, ni siquiera incluyó la figura de las controversias constitucionales. Si dicha facultad no se encuentra en nuestra Carta Magna se debe a que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados no lo han incluido en uso de su facultad para revisar y modificar las disposiciones constitucionales, lo cual es un desacierto lamentable.

Tampoco estamos de acuerdo con la opinión del investigador de la UNAM, Pedro Salazar Ugarte, quien manifestó en una entrevista que si la Suprema Corte admitiera la controversia, sería reconocer que la Constitución mexicana está por arriba de todos los poderes.²¹ La razón de nuestro desacuerdo es que al admitir o rechazar conocer de este asunto, no se haría declaración alguna sobre la supremacía constitucional, concepto

²⁰ El Sol de México, p. 15 A, 14 de febrero de 2007; Reforma.com, 12 de junio de 2007

²¹ El Economista, p. 34, 14 de febrero de 2007

ampliamente reconocido por todos, sino solamente la facultad de un órgano autónomo, la cual podría haber servido como precedente para que otros órganos autónomos federales o las entidades federativas, con excepción del DF, encontraran la vía para interponer estos juicios.

Mediante el oficio número 1158 de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, se notificó a la mesa directiva de la Cámara de Diputados que el máximo tribunal de la nación admitió a trámite la demanda de controversia constitucional del IFE con número 11/2007, y se le dio el plazo de 30 días hábiles, para que contestaran la demanda. Ante esto la Cámara de Diputados definió el 12 de enero de este año, después de la discusión de varios puntos de vista divididos, que mientras la SCJN no determinara si daría entrada al recurso del IFE, no prepararían una respuesta jurídica. Así, ante el auto admisorio emitido por el ministro Gudiño Pelayo, decidieron interponer un recurso de reclamación en contra de dicho auto admisorio.

En dicho recurso, la Cámara de Diputados argumentó que el IFE no tiene legitimación para promover controversias, por no ser uno de los entes poderes u órganos señalados en la fracción I del 105 constitucional. Durante el debate en el que se resolvió el recurso, el ministro Góngora propuso declararlo procedente pero infundado, además planteó tres aspectos para abrir la discusión: analizar si el IFE tiene legitimación para promover controversias; si la controversia constitucional es la vía correcta para combatir el acto impugnado, y si en el caso hay un conflicto de competencia. La Corte sólo llegó al análisis del primer aspecto.

El Pleno revocó el acuerdo que emitió el ministro José de Jesús Gudiño, con esta medida la Corte no sólo no revisó el juicio promovido, sino que también cerró la puerta para que en el futuro pueda volver a tramitar controversias constitucionales en contra de la misma o de otras autoridades.

Hay que tener en cuenta que si bien la controversia estaba originalmente en manos del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, ante su ausencia por enfermedad, el asunto pasó a la ponencia del ministro José Ramón Cossío, a quien en noviembre de 2006

correspondió resolver la controversia constitucional que interpuso el TEDF contra la ALDF por el presupuesto de ese año.

Después de dos sesiones de discusión, el 12 de junio de 2007, gracias al cambio de postura que la ministra Margarita Luna Ramos registró, el Pleno del máximo tribunal del país, le concedió por apenas un voto de diferencia en una votación de 6 votos contra 5, la razón a la Cámara de Diputados en el recurso de reclamación 58/2007 que interpuso en contra del auto que admitió a trámite la controversia iniciada por el IFE.

La mayoría de los ministros llegó a la conclusión de que la Constitución no otorga al IFE, ni a ningún otro órgano autónomo, la facultad de promover juicios de controversias constitucionales en los que pueda dirimir sus conflictos con otras autoridades cuando considere que éstas invaden su esfera de atribuciones. Este juicio generó una polarización de las opiniones de los ministros, en la que quedó de manifiesto la existencia de dos bloques con visiones opuestas respecto a cómo se debe interpretar la Constitución en este tema.

Aplaudimos la decisión de los ministros al advertir que legitimar por la vía judicial a los órganos autónomos en este tipo de asuntos o genéricamente hablando, legitimar a cualquier autoridad para realizar actos para los que no están facultados legalmente, representaría violentar el orden Constitucional y una reforma hecha por la puerta “falsa”, pues el artículo 105 es claramente limitativo en cuanto a quiénes pueden interponer controversias.

Lo que solicitaba el IFE no era interpretar la Constitución, sino “integrarla”, acción consistente en que el juzgador agregue algún precepto no incluido en la ley, pero que deriva de la lógica misma para resolver un caso; nada más que esto no se puede hacer en materia constitucional, porque entonces la Corte estaría poniendo un texto nuevo a la Constitución, acción para lo cual no está facultada.

El asunto se prestó a diferencias tales, que el ministro Góngora le recordó a su símil, Margarita Luna Ramos, que en un caso similar, promovido por la CNDH, un órgano autónomo al igual que el IFE, votó a favor de admitir el juicio que promovió para entrar a

estudio de fondo del mismo. La ministra Luna Ramos había expresado su opinión a favor de la facultad de los órganos autónomos para interponer este tipo de juicios.

La recriminación de Góngora se generó tan sólo unos minutos después de que la ministra explicara por qué modificaba la postura que había sostenido tan sólo unos meses atrás, y de que su cambio de criterio inclinó la alanza hacia la declaración de improcedencia del juicio promovido por el IFE. La explicación de la ministra se refirió a que se trata de un artículo que señala a los sujetos legitimados y no deja la posibilidad de interpretar, ya que establece tajantemente los actores legitimados

El ministro Góngora planteó que si bien el artículo 105 constitucional no refiere expresamente que los órganos autónomos pueden interponer este tipo de recursos, resulta evidente que estos órganos deben ser también sometidos al control de otros poderes, y la vía para ejercer ese control es la controversia constitucional, además de que en este caso claramente se afecta la esfera de competencia del Instituto.

En su proyecto explicó que el IFE no alegó una violación a sus derechos patrimoniales, sino que se trataba de un conflicto real, susceptible de producir una lesión actual y efectiva en su competencia, sin embargo el ministro Valls consideró que a pesar de la certeza de este argumento y de que el IFE no tiene otro medio para defenderse, a la Corte no le corresponde crearlo.

Góngora también exhibió el cambio de opinión que registraron en torno a temas similares los ministros Sergio Aguirre Anguiano y Mariano Azuela, quienes fueron los más fieros opositores de su proyecto, al exponer sus cambios de opinión y repetir frases textuales que el ministro Aguirre había empleado en otros juicios para sostener lo contrario a lo afirmó en la sesión donde se resolvió este asunto. También manifestó en referencia a comentarios que Azuela hizo en 1999, que “en aquel entonces al ministro Azuela le gustaba adoptar posturas simpáticas, como calificó ayer las mías. Qué lástima que ya no lo hace”

Olga Sánchez Cordero, José Ramón Cossío y Juan N. Silva Meza coincidieron en que la evolución del Estado mexicano desde 1917 hace “ilógico” que solo los tres poderes clásicos pudieran acudir a este medio pues cuando los organismos autónomos fueron

dotados constitucionalmente de garantías de actuación e independencia, para ejercer funciones del Estado, que por su especialización e importancia social, se decidió que tenían que ser independientes de ellos.

Más acertada nos parece el argumento de los ministros Aguirre Anguiano, Azuela, Valls y Franco, respecto a que la Corte solo debe interpretar la Constitución y auto limitarse frente a ella, pero no añadir o sustituir lo que considere inconveniente aún a costa de que los calificaran de anquilosados o antiguos. De lo contrario actuarían con gran prepotencia al considerarse por encima de todos los “humildes” poderes que crea la Constitución, ante esto consideraron que la Corte podría llegar al extremo de hacer la Constitución a un lado.

Además de los comentarios anteriores, dignos de ser reproducidos en esta obra, resulta interesante la postura a favor de la equidad de la ministra Olga Sánchez Cordero. Conforme al último párrafo del artículo 14 constitucional, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho; sin embargo, la ministra recordó en la sesión que revisamos, que ante una demanda del Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Corte consideró que los órganos autónomos de la capital sí pueden promover controversias, y que sería inequitativo no reconocerle ese derecho a los órganos federales.

Consideramos incorrecto que el primer argumento para pretender otorgar la facultad el IFE en la interposición de este tipo de recursos, sea la equidad. La equidad es uno de los principios generales del derecho y como tal, debe ser el último recurso para resolver un asunto. En el caso de las facultades que tiene la SCJN para interpretar la Carta Magna, no le está permitido resolver solamente conforme a la equidad pues antes de ello, debe aplicar todas las herramientas que la hermenéutica jurídica ponga a su alcance para desentrañar el sentido de las disposiciones constitucionales.

Llamo la atención del lector de este trabajo pues de la revisión de esta declaración, parece, y sólo digo que parece, que se estaba tratando de utilizar un criterio de mayoría de razón para justificar entrar al fondo del asunto, pues en otras palabras alguien podría pensar que si ya se le reconoció el derecho a un tribunal local, ¿cómo no se le iba a permitir a uno de carácter federal? Parece de nuevo, que existe una confusión en cuanto

a que no existe supremacía entre los poderes federales y los locales, sino que se trata de regímenes competenciales distintos.

La sesión donde se resolvió este asunto resultó muy ilustrativa, la SCJN resultó, en su mayoría bien librada del asunto, sin embargo, resultó evidente el desconocimiento de los medios de control de la constitucionalidad, pues en verdad se vieron envueltos en serias dudas y errores que un especialista en la materia difícilmente hubiera tenido. Revisemos la explicación que cada uno de sus miembros dio del sentido de su voto.

Los ministros que conformaron mayoría y ganaron la votación, son Mariano Azuela, Sergio Aguirre, Margarita Luna, Fernando Franco y Sergio Valls. Determinaron que el artículo 105 es muy claro al señalar cuáles son las autoridades que pueden promover ese tipo de juicios y no permite que la lista se amplíe. El debate fue uno de los más relevantes de los últimos años para la Corte, pues marcó los límites de este Tribunal para otorgarse a sí mismo facultades que no están expresamente previstas en la Constitución mediante sus propias interpretaciones del texto.

Una interpretación distinta de lo que dice la Constitución, implicaría que la SCJN en la práctica, hiciera una reforma a la Constitución y pasara por encima de la facultad reformadora que tienen en conjunto el Congreso de la Unión y los Congresos de la República cuando cumplen con los requisitos del artículo 135 constitucional. Consideramos muy importante diferenciar la intención del voto de los integrantes de nuestro máximo tribunal. Para ello, elaboramos el siguiente cuadro:

A FAVOR DE RECONOCER LEGITIMIDAD ACTIVA AL IFE	
Genaro David Góngora Pimentel “La hipótesis de legitimación previstas en el artículo 105 fracción I constitucional no debe entenderse de manera nominal o limitativa, pues la posibilidad de reconocimiento de la legitimación para interponer controversias constitucionales depende de la interpretación que esta Suprema Corte realice”.	Olga Sánchez Cordero “El IFE no tiene otros medios para combatir actos que le afectan si no es a través de la controversia constitucional, por eso es necesario hacer una interpretación extensiva del artículo 105 constitucional”.

<p>José Ramón Cossío</p> <p>“Al permitir que los órganos autónomos interpongan controversias no estamos inventando métodos ni incorporando textos o copiando modelos; estamos tomando la exposición de motivos del Congreso Constituyente y siguiendo una línea que la Corte ha venido construyendo en cuanto a la expansión de su propio texto constitucional”.</p>	<p>Juan Silva Meza</p> <p>“Interpretar a veces está parado en una línea muy frágil con el desbordamiento y el legislar, pero el interpretar en sí mismo, no es legislar, sino darle sentido y contenido a las disposiciones para que tengan un efecto útil, por eso se debe interpretar el 105 constitucional para permitirle a órganos autónomos interponer controversias”.</p>
---	---

EN CONTRA DE RECONOCER LEGITIMACIÓN ACTIVA AL IFE

<p>Sergio Valls Hernández</p> <p>“El hecho de que se trate de un órgano constitucional autónomo, no le confiere al IFE legitimación para ejercitar controversias constitucionales”.</p>	<p>Fernando Franco González Salas</p> <p>“Por las razones que sean, el legislador no ha abierto la posibilidad para que los órganos constitucionales autónomos, salvo el caso de la CNDH en materia de inconstitucionalidad, tengan acceso a éstos medios de impugnación constitucional”.</p>
<p>Sergio Aguirre Anguiano</p> <p>“Si permitimos que los órganos autónomos interpongan controversias constitucionales estamos haciendo por la puerta falsa una reforma del Estado, no nada más de la Constitución, sino estamos diciendo que ya a esta Constitución le queda chica la división tripartita, y yo me rebelo ante esto”.</p>	<p>Mariano Azuela Güitrón</p> <p>“Cuando la SCJN, so pretexto de interpretación empieza a descubrir facultades de los poderes, ya está violentando la Constitución, pues esta dice expresamente quiénes pueden interponer las controversias constitucionales”.</p>

<p>Margarita Luna Ramos</p> <p>“El artículo 105 constitucional no puede interpretarse de manera enunciativa, no está estableciendo en ningún momento la posibilidad de que esta puerta quede abierta a la interpretación de órganos similares, sino está estableciendo tajantemente en cuáles son los que en un momento dado, procede la controversia”.</p>	<p>Guillermo Ortiz Mayagoitia</p> <p>“Hay señales claras en la voluntad del Constituyente Permanente en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos, no están dotados de la acción de controversia constitucional, no hay vacío constitucional, sino una decisión en otro sentido”.</p>
--	---

Después de la resolución en este asunto, el IFE tuvo que acatar plenamente el recorte, para lo cual tomó medidas de austeridad. En cambio, la Cámara de Diputados celebró la decisión porque aseguró que brinda certeza y seguridad jurídica al orden constitucional mexicano. La presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados reiteró su absoluto respeto al fallo, pero hizo una interpretación distinta de lo que resolvió la Corte pues difundió en un comunicado que “se le concedió la razón a esta soberanía y se refrenda la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación”. Esta declaración evidencia el carácter político de la Cámara de Diputados el cual en esencia forma parte de su naturaleza y no debe ser criticable, lo que sí criticamos es el exceso al comunicar un sentido totalmente diferente del que resolvió la Corte, pues nunca se llegó al análisis del fondo del asunto.

Capítulo IV. El caso concreto del Tribunal Electoral del Distrito

Federal

Naturaleza jurídica del TEDF

El régimen de gobierno del Distrito Federal es distinto al de las demás entidades federativas del país pues en términos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su naturaleza jurídica es especial. Estamos de acuerdo en que sea así, sin embargo es importante mencionar que no coincidimos con el estado de “tutela jurídica” en el que se tiene a dicha entidad federativa.

Con la reforma constitucional de agosto de 1996 se modificó el artículo 122 constitucional para que, sin cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, los ciudadanos pudieran elegir a sus autoridades más importantes: diputados integrantes de la Asamblea Legislativa, jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, comúnmente conocidos como jefes delegacionales.

Esa reforma sentó los principios de la legislación electoral y la sujeción de las disposiciones electorales en el Distrito Federal, a las bases del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, establecidos en la fracción IV, incisos b) al i) del artículo 116 constitucional, como los principios rectores de la función electoral. Dentro de estos se encuentra además el de *autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional*, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, con el objeto de sujetar los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad y de dotar de certeza jurídica a cada etapa del proceso electoral.

Modificada sustancialmente la naturaleza jurídica, estructura y atribuciones del gobierno local, resultó necesario reformar y adicionar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en dos ocasiones:

- El 22 de noviembre de 1996 se modificó en lo relativo a la conformación de los órganos de gobierno del Distrito Federal, acotando en el artículo tercero transitorio, que el 6 de julio de 1997 se elegirían, exclusivamente al Jefe de Gobierno y a los Diputados a la Asamblea Legislativa. La función de organizar estas elecciones le correspondió a los órganos federales, regidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecidos a través de la estructura del Instituto Federal Electoral ya que el Distrito Federal no contaba con órganos electorales propios. Las impugnaciones derivadas de este proceso se tramitaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- El 4 de diciembre de 1997 se sentaron las bases de la legislación electoral capitalina. De este modo, se adicionó a este ordenamiento jurídico el título sexto dedicado a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos, y en cuyo Capítulo IV se establece lo relativo a la integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Con ese sustento y tras la presentación de varias iniciativas a cargo de los grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, se aprobó el Decreto de Código Electoral del Distrito Federal, entrando en vigencia el 6 enero de 1999, que en su libro Séptimo regula la naturaleza, integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El 29 de enero de 1999, con la presencia de ocho Magistrados, cinco de ellos Numerarios y tres Supernumerarios, tuvo verificativo la sesión pública de instalación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, con lo que se inició la vida institucional del órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional local en materia electoral de nuestra ciudad capital, el primero en su género desde la creación del Distrito Federal.

Revisemos las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de los órganos electorales locales, hacemos referencia genérica a los órganos “locales”, pues no es necesario incurrir en el error de diferenciar “en los estados y en el Distrito Federal”. Los órganos electorales locales tienen su fundamento constitucional en los artículos 122 y 116 de la CPEUM:

“Artículo 122

... Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

... **C.** El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

... **BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:

... **V.** La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes *facultades*:

... **f)** Expedir las *disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal*, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;”

En este sentido la CPEUM dice que la ALDF en términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tendrá un conjunto de *facultades*, la facultad es un sustantivo referente a poder hacer algo, la facultad puede o no ejercerse. Consideramos que estrictamente, la fracción V a la que nos referimos debería ser imperativa y señalar todos sus incisos como obligaciones de la Asamblea.

“**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

... **IV.** Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

... **c)** *Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”

Actualmente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, reconoce autonomía a las entidades siguientes:

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al que se le atribuye "plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal"
- Los órganos político-administrativos -popularmente conocidos como delegaciones políticas- que gozan de "autonomía funcional" y "autonomía de gestión"
- Instituto Electoral del Distrito Federal

- Tribunal Electoral del Distrito Federal

El Tribunal Electoral, es un órgano de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, habida cuenta de que si bien es cierto que las funciones básicas del gobierno tradicionalmente se han dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales generalmente son detentados por los poderes federales y en el caso del Distrito Federal por los órganos atinentes, no debe soslayarse que en el numeral 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), y base cuarta de la Constitución Federal, así como los artículos 76 a 85 y 128 a 133 del Estatuto de Gobierno determinaron que, tratándose de la función jurisdiccional que se consigna en el artículo 17 de la Constitución Federal, en el Distrito Federal aquélla debió distribuirse entre otros órganos de gobierno, que son el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

La autonomía de funcionamiento que detenta el TEDF se resume en su capacidad de auto gobernarse, dicha autonomía tiene, entre otras manifestaciones:

1. Autonomía política. Pues es la máxima autoridad en la materia electoral y tiene la obligación y facultad de ejercer su función sin sujeción a otro órgano.
2. Autonomía financiera o patrimonial. Pues puede presentar su proyecto anual de presupuesto de egresos ante la Asamblea Legislativa, y una vez aprobado éste, puede administrar libremente sus recursos, con apego a la ley.
3. Autonomía jurídica. Puede decidir, sólo con apego a la ley, sobre los asuntos jurisdiccionales de los que conoce.
4. Autonomía administrativa. El TEDF emite su reglamento interno y acuerdos.

Lo anterior evidencia la autonomía no sólo de gestión presupuestal, sino en acciones de gobierno de carácter jurisdiccional en el Distrito Federal, que permiten afirmar que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no está subordinado jerárquicamente al jefe de Gobierno, ni a la Asamblea Legislativa, así como tampoco al Tribunal Superior de Justicia y que, en consecuencia, al tener tal concepción peculiar, constituye un órgano de gobierno autónomo.

Por tanto, por imperativo del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y de los incisos c) y d) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 128, 129 y 130 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

222, 223 y 227 del Código Electoral del Distrito Federal; así como los artículos 1o., 439, fracción VIII, 448, fracción III, 449, 450, 490, 491 y 493 del Código Financiero del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, se instituye como la máxima *autoridad jurisdiccional en la materia* y como un “*órgano autónomo* en su funcionamiento e independiente en sus decisiones”, diferenciación que nos parece innecesaria pues consideramos que bastaría con señalar que se instituye como un órgano autónomo en su funcionamiento y decisiones.¹

Legitimación del TEDF para interponer controversias constitucionales

Entramos en un terreno complejo por la falta de pulcritud científica de algunos de los legisladores y juzgadores de nuestro país. Empecemos comentando que el artículo 116 constitucional, señala que los poderes de los *Estados* se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos; en el caso del Distrito Federal tenemos un problema pues en sentido estricto, el Distrito Federal no se trata de un Estado ni tiene Constitución, entonces mediante una interpretación literal de esa fracción, respecto del ámbito electoral que nos ocupa, los poderes del Distrito Federal no tienen un fundamento normativo conforme al cual organizarse; siguiendo esta interpretación, tampoco sería aplicable al Distrito Federal la fracción IV de este artículo, así que si leemos el inciso C de esta fracción, las autoridades del Distrito Federal no están obligadas a garantizar las premisas que ahí se encuentran.

Este análisis sólo es una muestra de una realidad que cada vez hace más eco en los legisladores sobre la necesidad de reorganizar y de rediseñar la estructura jurídica del Distrito Federal, redefinir su naturaleza jurídica y reorganizar el marco constitucional y normativo correspondiente, pues como estas lagunas, existen otras tantas que afectan la certeza del control de la constitucionalidad en esta entidad federativa.

¹ Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, McGraw-Hill, México, 1997, pp. 70 a 77; Información de la página web del TEDF

Pasemos al análisis de la legitimación del Tribunal Electoral del Distrito Federal en materia de las controversias constitucionales. Conforme al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plasmado en la tesis jurisprudencial número 19/2007, aprobada el 17 de abril de este año, el TEDF tiene legitimación activa para promover controversias constitucionales.

El rubro de dicha tesis es el siguiente: “Tribunal Electoral del Distrito Federal, al ser un órgano de gobierno del Distrito Federal tiene legitimación para promover controversia constitucional”. Aquí nos permitimos hacer una sugerencia gramatical sobre este rubro, para que en lugar del texto “para promover controversia constitucional”, se use “para promover controversias constitucionales”. Esto puede parecer insignificante, pero creemos que nuestra sugerencia tiene sustento por una cuestión de coherencia de número ya que la facultad no es determinada a una sola controversia, sino que se reconoce que el TEDF puede interponer cualquier controversia constitucional.

En la tesis 19/2007 la Corte reconoce que el Tribunal Electoral local, es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de dicha materia, a lo cual nosotros diríamos que sólo es la máxima autoridad en el Distrito Federal, pues es necesario tener en cuenta que sus resoluciones pueden ser recurridas y modificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El TEDF cuenta con “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”, al respecto consideramos que la SCJN utiliza una frase reiterativa ya que bastaría con decir que “tiene autonomía en su funcionamiento y en su toma de decisiones”, pues autonomía e independencia son sinónimos.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de conflictos en dicha materia con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y cuenta con las siguientes características:

“1. Tiene su origen en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de este tipo de autoridades...”

Hagamos una pausa para entender esta parte de la tesis jurisprudencial y preguntemos, ¿de qué tipo de autoridades hablamos? ¿acaso se referirá tan a las disposiciones constitucionales que prevén la existencia específica del TEDF o de los tribunales electorales de manera genérica? ¿se refiere acaso, a las autoridades autónomas? La cuestión no es menor, pues la persona que lee esta tesis puede fácilmente confundirse, máxime si se trata de un ciudadano que no esté versado en cuestiones jurídicas. Después de releer esta primera parte y hacer una “interpretación” de la interpretación de la Corte, resolvemos que se refiere a los tribunales electorales locales.

Después de haber superado ese bache conceptual, la tesis continúa:

“... 1. Tiene su origen en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de este tipo de autoridades, *tanto en los Estados como en el Distrito Federal*”

Aquí es visible otro desacierto conceptual en que se incurrió al desconocer la naturaleza jurídica de “los Estados y el Distrito Federal”. Las organizaciones políticas territoriales a las que incorrectamente se diferencia y se denomina “Estados” y “Distrito Federal”, son en realidad entidades federativas. Las entidades federativas carecen de soberanía y por tanto, no pueden ni deben llamarse estados, y la situación jurídica del Distrito Federal tiene tantas deficiencias, que es posible hacer una tesis muy completa sobre el tema. Es indudable que el Distrito Federal es una entidad federativa, así que sólo pongamos atención en la falta incurrida en ese enunciado.

La tesis analizada *“quiso decir”* entonces, que el origen del TEDF se encuentra en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia las autoridades electorales, en las entidades federativas. Estas disposiciones se encuentran en los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, y 116, fracción IV, incisos b al i. En cuanto a la relación del fundamento jurídico señalado en el artículo 122 constitucional con la existencia de las autoridades electorales en el Distrito Federal, no tenemos duda; no sucede lo mismo con todas los incisos señalados en la fracción IV del artículo 166, pues desde nuestro punto de vista, ninguno de estos incisos hace referencia a la obligación de crear un órgano jurisdiccional que resuelva las controversias en la materia electoral, sino que se refieren a una serie de principios generales que deben garantizar las Constituciones y leyes de los Estados.

Por el momento no tomemos en cuenta la objeción que ya se hizo sobre la obligación únicamente de las constituciones y de los estados, y veamos que todas las obligaciones del artículo 116, fracción IV, incisos b al i, pueden cumplirse otorgándoles esta competencia a órganos federales. De esta manera, no habría impedimento constitucional para la aprobación del Instituto Nacional de Elecciones o para los convenios de colaboración que se aprobaron en la reforma constitucional electoral de este año, mediante los cuales el IFE puede organizar los procesos electorales locales.

Continuemos nuestro análisis. La segunda característica del TEDF conforme a la tesis analizada, es que “mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, pues ello es necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado que se pretende”.

La tercer característica que le señala a los tribunales electorales locales, es la de tener a su cargo funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, como la función jurisdiccional electoral en el Distrito Federal. Aquí se reconoce la calidad de órgano originario u órgano constituido del Tribunal en cuestión.

Gracias a ese reconocimiento como órgano de gobierno del Distrito Federal, se reconoció la legitimidad del TEDF para interponer controversias constitucionales al considerar que se actualizó el supuesto normativo del artículo 105, fracción I, inciso k de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mas no, por su calidad de órgano autónomo.

Controversia constitucional 31/2006²

Como hemos analizado, durante la mayor parte de su existencia, el Distrito Federal dependió de manera directa del Presidente de la República, pero a partir de varias reformas políticas sus órganos de gobierno han ganado autonomía, aunque los poderes federales se han reservado aspectos importantes a través de las facultades concurrentes en esta entidad.

En el Distrito Federal confluyen competencias de los poderes federales y del gobierno del Distrito Federal así que es común y natural que entre ambos gobiernos surjan diferencias y se acuda a las controversias constitucionales. Lo mismo sucede en el ámbito local entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, que son el equivalente a los órganos constituidos a nivel federal o de las otras entidades federativas.

Como hemos visto en otros capítulos, la autonomía financiera constituye una de las características primordiales de los órganos autónomos pues sin ella sería imposible pensar en la toma de decisiones independientes. Un recorte presupuestal sin fundamentación sólida, como los que han sufrido los órganos autónomos de la capital, pone en riesgo su buen funcionamiento en perjuicio de la sociedad. Se necesita garantizar la continuidad de las actividades ordinarias de éstos órganos al fomentar su crecimiento a favor de la colectividad, además, sus requerimientos son diversos y cada uno de ellos debe valorar y establecer sus necesidades prioritarias para resolverlas paulatinamente.

El Doctor David Vega Vera, actual titular de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, opina que para evitar los recortes presupuestales anuales al ajustar el paquete financiero, se deben cumplir tres aspectos tendientes a revalorar el trabajo de los órganos públicos autónomos:

1. Crear leyes para proteger a los organismos autónomos.
2. Nunca disminuir el presupuesto asignado a un órgano autónomo para sus actividades ordinarias al año siguiente.
3. Realizar auditorías de desempeño para analizar si cumplen cabalmente con los fines de su creación.

² Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 31/2006.

Estos aspectos no han sido observados y la autonomía financiera de los órganos autónomos no siempre es respetada pues en varias ocasiones se ha limitado mediante recortes presupuestales o etiquetación de sus recursos. Esto ha sucedido entre varios órganos del Distrito Federal, entidad en la que típicamente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha tomado decisiones que parecen poner en juego la división de competencias de nuestro sistema democrático. Así sucedió con la aprobación del Decreto de Presupuesto de 2006 para el Distrito Federal, el cual vulneró la autonomía financiera del Tribunal Electoral del Distrito Federal, además de la de otros órganos.

El Tribunal Electoral del DF presentó su primera controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 13 de febrero de 2006, por la intromisión en su presupuesto, en contra de las siguientes autoridades:

- a) Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- b) Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) Secretario de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
- e) Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos perteneciente a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

Consideramos que sólo debió haberse reclamado respeto de la ALDF y del Jefe, de Gobierno del Distrito Federal, pues las demás autoridades son derivadas al depender jerárquicamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El asunto con clave 31/2006, fue revisado por el ministro Juan Ramón Cossío y nos ayuda a analizar en este trabajo varias cuestiones de gran relevancia constitucional. La controversia constitucional interpuesta surgió tras la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de ese mismo año. Los entonces magistrados Rodolfo Terrazas Salgado, Estuardo Mario Bermúdez Molina y Juan Martínez Veloz, aprobaron interponer el recurso, mientras que los magistrados Hermilio Herrejón Silva y Raciél Garrido Maldonado estuvieron en contra.³

³ Revista Cambio, 18 de febrero de 2007, pp. 24 y 25.

El Tribunal alegó jurídicamente que los artículos 3, 35 y quinto transitorio fueran declarados anticonstitucionales, ya que afectaban la autonomía del TEDF prevista en la Constitución y en otros ordenamientos legales. El artículo 3 facultaba a la Secretaría de Finanzas capitalina a supervisar el ejercicio presupuestal de las delegaciones, la ALDF, el TEDF, el IEDF, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta de Conciliación y Arbitraje y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. El artículo 35 preveía que en caso de disminución de los ingresos previstos, el jefe de Gobierno acordaría la reducción en el presupuesto de los citados organismos. Además, el quinto transitorio señalaba que ningún servidor público de cargos medios y superiores estaba autorizado a recibir bonos o percepciones extraordinarios a su salario.

En ese asunto fue difícil para los magistrados explicar el sentido de la controversia, además en un primer momento la prensa hizo público que el interés era obtener forzosamente bonos para el personal y los magistrados, por lo que fueron señalados como abusivos, pero hay que reconocer que la controversia estaba planteada en términos de proteger su autonomía.

La primera de las grandes dudas jurídicas que originó este asunto, es el de la legitimación activa del TEDF para solicitar a la Suprema Corte de Justicia que conociera de una controversia constitucional conforme al artículo 105 constitucional. Recordemos que para que una autoridad pueda actuar legítimamente tiene que estar expresamente facultada por la Constitución o por la ley. Para los particulares opera el principio de que todo aquello que no les está prohibido les está permitido; a las autoridades se les aplica en sentido inverso, es decir, únicamente pueden realizar lo que les está permitido por la ley, lo demás, les está vedado. El problema surgió porque el artículo 105 de la Constitución no menciona a ningún órgano autónomo entre los que tienen facultades para tramitar este tipo de controversias.

Es cierto que en principio el Tribunal no se encuentra enlistado entre los órganos legitimados para ejercer una controversia constitucional, pero el inciso k de la fracción primera del artículo 105 constitucional, establece que una controversia puede suscitarse entre “dos órganos de gobierno del Distrito Federal”. Existe pues una expresión constitucional que refiere a “órganos de gobierno” y lo que hizo la Corte fue interpretar esta disposición y reconocer al TEDF como órgano de gobierno, argumentando que está

previsto en la Constitución, pues se trata de un órgano originario del Estado en sentido amplio, que opera en la capital de la República y dado que los multicitados “órganos de Gobierno” de ésta no están nombrados uno por uno en el texto constitucional, para efectos del artículo 105 constitucional, el órgano de gobierno será aquel que tenga esta función en el DF si así lo interpreta la Corte.

Algunas personas consideraron que en la ejecutoria pronunciada, pareciera indicar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que el TEDF cuenta con legitimación activa en la causa, por tratarse de un organismo de carácter autónomo, lo cual no fue así, ya que ese análisis fue para concluir que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es uno de los organismos a que se refiere el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, pues bajo una perspectiva completa de la ejecutoria de mérito, se colige que para efectos de la legitimación en este medio de control constitucional el Tribunal Electoral no guarda similitud alguna con los demás órganos autónomos del país.

Lo anterior es así, ya que el motivo por el que se le reconoció legitimidad activa al Tribunal Electoral del Distrito Federal para promover la controversia constitucional, no fue por su carácter de organismo autónomo constituido conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sino porque aquél es uno de los organismos originarios del Distrito Federal y, por tanto, se ubica dentro de la citada disposición constitucional

La Corte interpretó extensivamente una expresión de un artículo constitucional con respecto al DF, en la ejecutoria analizada, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que *“...El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo, ni que establezca un listado taxativo de los supuestos que pueden dar lugar a plantear esa vía, sino que debe interpretarse en armonía con las normas que establezcan el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos.”*, sin embargo, los ministros alegaron que tal argumentación jurídica fue tendente a hacer patente que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es uno de los organismos que en forma genérica se encuentran contemplados en el inciso k) del precepto constitucional en mención, ya que éste, en sí mismo, no es totalmente claro para señalar cuáles son los organismos del Distrito Federal que sí pueden ejercitar esta vía y cuáles no, por lo que en ese caso sí

resulta indispensable realizar una interpretación armónica y sistemática de diversas disposiciones constitucionales, lo que no ocurre tratándose de los organismos o poderes Federales, en los que sí se precisa quienes pueden ejercitar la acción de controversia constitucional.

Dichas conclusiones se robustecen, ya que es el propio Estatuto de Gobierno el que de acuerdo con la Constitución Federal establece que el Tribunal Electoral del Distrito Federal debe ser un órgano autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia, lo que provoca que la enumeración de autoridades u órganos de Gobierno Local que realizan el artículo 122, párrafo primero, de la Constitución Federal, en relación con el 7o. y 8o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no sean limitativas o taxativas, pues sostener lo contrario implicaría que ni las delegaciones políticas, ni el Tribunal Electoral u otros órganos de gobierno del Distrito Federal, cuenten con la legitimación activa que expresamente prevé el numeral 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal, materia de este trabajo.

Después de un gran debate, los ministros estuvieron de acuerdo, acertadamente, en reconocerle dicha legitimación como consecuencia de que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es un órgano que detenta una de las funciones del Gobierno Local, dado el diseño institucional que el legislador constitucional planeó para el Distrito Federal, por tanto, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no puede válidamente promover una controversia constitucional aduciendo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invadió la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponden al Tribunal Electoral.

Esto es así pues la autonomía de funcionamiento conferida no establece relación alguna de subordinación entre tales órganos jurisdiccionales, pues mientras el Tribunal Superior de Justicia detenta la función judicial del fuero común, el Tribunal Electoral ejerce la función jurisdiccional en la materia de la cual es máxima autoridad, sin que de ello conozca el Tribunal Superior de Justicia, lo cual es factible dado que ambas autoridades se encuentran en un mismo nivel jerárquico.

En este asunto la Corte resolvió sin embargo, que tratándose del ámbito federal los entes de gobierno que pueden interponer una controversia constitucional sí se encuentran

enlistados por su denominación específica, no hay ninguna alusión genérica a dichos órganos que son precisamente los Poderes de la Federación.

Es claro que el artículo 122 constitucional, párrafo primero, así como los numerales 7o. y 8o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no pueden ser tomados como los únicos referentes para definir cuáles son los órganos de gobierno de dicha entidad federativa, que cuentan con legitimación activa para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal.

Lo anterior sucede ya que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en consideración esta situación muy particular y haciendo una lectura integral del artículo 122 constitucional, arribó a la conclusión de que las delegaciones del Distrito Federal también son órganos de gobierno del Distrito Federal. Así lo sostuvo al resolver la controversia constitucional 28/2002, de la que derivó la tesis de rubro: "Controversias constitucionales. Las delegaciones del Distrito Federal están legitimadas para promoverlas."

De ahí que reconoce que el Tribunal Electoral del Distrito Federal no se encuentra mencionado expresamente en la Constitución Federal, pero ello no obsta para sostener su característica de órgano de gobierno local, pues el solo hecho de que se establezca que en el Distrito Federal funcionará una autoridad jurisdiccional que resolverá las controversias en la materia local, es suficiente para que su origen devenga directamente de la propia Ley Fundamental y, por tanto, se trate de un órgano originario.

Después de solucionar el asunto de la legitimidad del TEDF en materia de controversias constitucionales, la Corte analizó el fondo del asunto, análisis que no corresponde a este trabajo, y determinó que los conceptos de violación aducidos por el Tribunal eran fundamentados, por lo que la controversia fue resuelta por seis votos a favor y cuatro en contra, a favor del TEDF el 7 de noviembre de 2006, ocho meses después de haber sido presentada, pero la Corte precisó que su sentencia sólo tendría efecto entre la partes, es decir, entre el TEDF y la ALDF, con lo cual los demás órganos autónomos afectados por el decreto, no pudieron ser beneficiados por la sentencia. Los ministros votaron de una manera complicada y diferenciada, con algunos a favor de unos resolutive y en contra de otros, dos de ellos, Genaro David Góngora Pimentel y Juan Silva Mesa, emitieron incluso votos particulares argumentando que la sentencia socavaba peligrosamente las

facultades de los órganos legislativos, al reducir la facultad presupuestaria a la mera aprobación de cantidades globales.

Los argumentos centrales del magistrado José Ramón Cossío Díaz, en su proyecto de resolución en cuanto a la controversia del TEDF en 2006, manifiestan que tratándose de las controversias constitucionales, el artículo 105 fracción I constitucional, no debe interpretarse en un sentido literal, sino que debe interpretarse en armonía con las normas que establecen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos. Además estimó que lo hecho por la ALDF, al pedir al Tribunal que no otorgara bonos a sus empleados “era una prohibición que vulneraba y afectaba su autonomía e independencia”.⁴

En aquella ocasión, el ministro José Ramón Cossío explicó que el criterio emitido por la Corte fijaba un precedente para que los demás órganos pudieran, a partir de entonces, interponer juicios en contra de actos o ejercicios excesivos de poder de las dependencias gubernamentales. El ministro olvidó que la labor de la SCJN, no es la de legislar; conforme a su criterio, el Banco de México, el INEGI, El IFE, la CNDH y todos los organismos autónomos del país, podrían apelar a la Corte cuando creyeran que su autonomía o existencia se encuentra en peligro.

Estos casos no procederían legalmente si dicha facultad no se encontrara prevista expresamente en la Constitución. Quedó claro que el legislador debe de rediseñar los sujetos legitimados para interponer este tipo de juicios, además de que los efectos de la sentencia deben ser generales pues el tipo de actos que se reclaman mediante las controversias constitucionales, son de naturaleza general, por lo que los efectos de la sentencias que recaigan sobre esos juicios, deben seguir esa naturaleza y ser generales. Estos defectos de nuestro sistema sólo reflejan la “amparización” con la que fueron creados.

⁴ Excelsior, 27 de abril de 2007, p. 4

Controversia constitucional 12/2007⁵

El Tribunal Electoral del Distrito Federal interpuso, por segunda ocasión, el 12 de febrero de este año, una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del poder legislativo y ejecutivo locales. En esta ocasión sí se aplicó el conocimiento sobre las autoridades que podían ser demandadas en este tipo de juicios, por lo que sólo se hizo la mención de que “tienen intervención en esta controversia constitucional atendiendo a la naturaleza de sus atribuciones, como áreas dependientes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario de Gobierno, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, así como la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos perteneciente a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal”.

La controversia fue interpuesta por considerar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal facultó al jefe de Gobierno capitalino, mediante la Secretaría de Finanzas, a realizar cuando lo considerara conveniente recortes a su presupuesto, violentando con ello su autonomía. La actualización en los hechos de las normas del presupuesto, se dio en el caso concreto del recorte del presupuesto de 2007, en el que los diputados locales determinaron recortes en el presupuesto de los órganos autónomos para reunir los 200 millones de pesos que el jefe de Gobierno solicitó para el Metro. De ese recorte, 18 millones fueron reducidos al presupuesto del Tribunal Electoral local.

Para el TEDF esas atribuciones otorgadas por la ALDF al Ejecutivo local rebasaban el ámbito de atribuciones del Legislativo, el cual no tiene autorizado definir, mediante normas de carácter presupuestal, la manera en que las autoridades electorales pueden ejercer sus recursos.

En la controversia se impugnaron los artículos 3, 28 y 35 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de 2007, los cuales se solicitó a la SCJN que declarara anticonstitucionales por facultar al secretario de finanzas del DF, para realizar unilateralmente recortes a órganos autónomos cuando bajaran los ingresos locales. Los magistrados del Tribunal argumentaron que el régimen construido desde la Constitución

⁵ Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 12/2007.

se orienta a garantizar al máximo la autonomía de los órganos autónomos, por lo que la reasignación de presupuesto ordenado por la Asamblea era irregular.

También manifestaron en el recurso, que del análisis del artículo 3 del presupuesto se deduce una norma que vulnera la autonomía del órgano autónomo al considerar que la interpretación y el establecimiento de medidas para la correcta aplicación del presupuesto implica facultar al Ejecutivo local para la expedición de normas administrativas o cualquier tipo de pronunciamientos que pudieran tener el carácter de acuerdos, circulares, o documentos similares con los que se dé cumplimiento a tales objetivos. Además, los alegatos del organismo electoral detallaron que dichos artículos permiten la intromisión del jefe de Gobierno para disminuir el presupuesto asignado a los órganos autónomos de forma unilateral, sin mediar procedimiento ni formalidad alguna, ni autorización por parte de la ALDF.

La promoción fue firmada por el presidente del TEDF, Miguel Covián Andrade, y se fundamentó, entre otros, en los artículos 490, 491 y 492 del Código Electoral del Distrito Federal en los que se establece que los órganos autónomos tienen el derecho y la obligación de administrar y ejercer sus presupuestos de forma independiente. Por ello se consideró que tanto la ALDF como el jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Ebrard, contravinieron dicha autonomía; la primera por aprobar el presupuesto en sus términos y el segundo por promulgarlo y publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin considerar el tema de la autonomía.

El TEDF fue el único órgano que se opuso al contenido del presupuesto, pese a que todas las demás instituciones, como la Comisión de Derechos Humanos del DF, el IEDF y hasta la ALDF, habían manifestado su inconformidad contra el decreto que les impuso recortes en casi 6 % del gasto de 2007. En virtud de los efectos particulares de la sentencia en este tipo de juicios, en contra de lo cual ya no hemos manifestado, ninguno de los demás órganos de gobierno de la capital pudieron favorecerse del fallo.

Varios personajes de la vida política de nuestro país opinaron, uno de ellos, el secretario de la Comisión de Gobierno de la ALDF, Agustín Guerrero, consideró que la controversia era excesiva y carecía de fundamento legal, pues desde su punto de vista, el TEDF no

tenía personalidad jurídica para promover este tipo de juicios y además consideró, de manera errónea, que el recurso fue presentado de manera extemporánea⁶

Otros demostraron no conocer la naturaleza jurídica del TEDF, es el caso del diputado del PRI, Raúl Cervantes, integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales, quien al opinar sobre la controversia constitucional interpuesta tiempo después por el IFE, dijo que el TEDF se trata de un apéndice del Poder Judicial y no de un organismo autónomo, por lo que su caso no podía ni debía ser tomado como ejemplo.⁷

El ponente en este asunto fue el señor Ministro Juan N. Silva Meza. Los ministros de la SCJN, consideraron en conjunto que gozar de autonomía funcional es una característica del órgano autónomo local, pues puede emitir sus resoluciones y determinaciones sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún otro poder, las cuales según ellos, son definitivas e inatacables; lo anterior, porque al ser la máxima autoridad en materia electoral en el Distrito Federal, realiza una de las funciones primarias u originarias del Estado, consistente en la función jurisdiccional de emitir resoluciones conforme a las cuales resuelva las controversias que se presenten en la materia de su competencia.

Consideraron que el hecho de que la Asamblea Legislativa autorizara al Jefe de Gobierno para efectuar ajustes al presupuesto autorizado del Tribunal Electoral del Distrito Federal, constituyó una intromisión en el ámbito de competencias del órgano jurisdiccional, ya que a través de ese precepto el Jefe de Gobierno quedó facultado para inmiscuirse en el Presupuesto de Egresos autorizado para el Tribunal Electoral, pudiendo disminuirlo con lo cual, incidiría de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pudiendo generarse algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

También se actualizó la dependencia del Tribunal Electoral al jefe de Gobierno, ya que con lo establecido por el artículo 28 impugnado, al facultarse al jefe de Gobierno del Distrito Federal para efectuar ajustes al presupuesto autorizado al Tribunal Electoral del Distrito Federal, además de permitir que este se inmiscuyera en el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral, se impidió al órgano autónomo jurisdiccional tomar decisiones o actuar autónomamente respecto de su presupuesto autorizado, pues al

⁶ Rumbo de México, 18 de febrero de 2007, p. 4.

⁷ El Economista, 15 de febrero de 2007, p. 34.

disminuirse éste, dicho órgano ya no podría llevar a cabo el manejo y ejercicio autónomo de su presupuesto, al estar obligado a hacer modificaciones derivadas de la disminución que resentiría en su presupuesto.

Claro está, que ante una situación extraordinaria, se podrían realizar ajustes al presupuesto de egresos aprobado para el Tribunal Electoral del Distrito Federal durante un ejercicio fiscal determinado, ello porque el presupuesto de egresos depende de la recaudación que se realice en el ejercicio fiscal de que se trate, sin embargo, esta disminución deberá realizarse por el órgano facultado para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos, es decir, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que es justamente el órgano competente en materia presupuestaria, y no como en el caso lo prevé el artículo impugnado, en el que se facultó para ello al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual sin lugar a dudas es, inconstitucional.

Por lo tanto, se concluyó que el artículo 28 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal dos mil siete, al facultar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que efectúe ajustes al presupuesto autorizado para Tribunal Electoral del Distrito Federal, sí transgredió la autonomía e independencia de ese órgano jurisdiccional autónomo, y por consiguiente, la regularidad del principio de división funcional de competencias, con lo que se atentó contra los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, inciso c) ambos de la Constitución Federal, y se declaró su invalidez, únicamente en lo que se refiere a la alusión que hace respecto de los ajustes que pudieran darse respecto del presupuesto autorizado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

La sentencia fue emitida en términos muy similares a los que se emitieron al resolver la controversia constitucional 31/2006, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en sesión de siete de noviembre de dos mil seis, por mayoría de nueve votos. En esta ocasión la sentencia se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Conclusiones

1. El modelo de control de la constitucionalidad del poder político en cuanto a su origen, ejercicio y fines, se originó en el sistema de control de la constitucionalidad europeo y es ahí donde sus principios alcanzan mayor pulcritud mediante la creación de tribunales constitucionales al nivel de los órganos constituidos del Estado, con competencia excluyente y exclusiva, además del diseño de diversos medios de control de la constitucionalidad, dependiendo de la naturaleza del acto en revisión.

México, al retomar en gran parte las estructuras jurídicas y políticas de los Estados Unidos de Norteamérica, se apegó a la tradición de control difuso de la constitucionalidad, la cual no responde adecuadamente al tipo de Estado que nuestro país ha elegido: Estado social demócrata de derechos; esto provoca un ineficaz control del poder político en cuanto a su origen, ejercicio y fines.

2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es un tribunal constitucional pues ese órgano es característico del sistema de control concentrado, y a pesar de que se han incorporado a nuestra Constitución Política medios de control de la constitucionalidad, pertenecientes al sistema europeo, como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se ha hecho de manera inadecuada manteniendo la “amparización” de nuestro sistema y la ausencia de las características propias de un tribunal constitucional.
3. Las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos son medios de control de la constitucionalidad distintos, pues su diseño responde a la necesidad de verificar la constitucionalidad de tipos de actos de diferente naturaleza.
4. Los efectos de las sentencias que recaen sobre todos los medios de control de la constitucionalidad, deben corresponder con la naturaleza del acto impugnado y no necesariamente con la naturaleza de los sujetos que las interpongan, ni mucho menos con el número de ministros que voten en el mismo sentido.
5. La figura de la controversia constitucional se ha convertido en la acción por excelencia para ventilar conflictos, principalmente políticos, pero por la vía

jurisdiccional, ya que es un juicio que tiene por objeto verificar la coherencia de las normas constitucionales con los actos del poder político, mediante la resolución de disputas que se presenten entre diversos órdenes de gobierno, (Federal, Estatal o Municipal), y entre órganos de un mismo orden de gobierno, (entre el Poder legislativo y el Ejecutivo Federal, entre poderes de un estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal), disputas que se presenten con motivo de disposiciones generales y actos específicos.

6. La importancia del control de la constitucionalidad es irrefutable y es necesario que se revise su estructura en cuanto al órgano encargado del control del apego a las decisiones políticas fundamentales, los tipos de medios diseñados, los sujetos legitimados en cada uno de ellos y los efectos de sus sentencias.

Es excesivo el número de ocho ministros que se requiere para dictar una resolución con efectos *erga omnes* en una controversia constitucional pues si un acto es inconstitucional y no se logra esa votación, se crea un estado de inconstitucionalidad parcial.

La intervención del procurador general de la República en las controversias constitucionales, como en las acciones de inconstitucionalidad, no tiene sentido, al ser este funcionario parte de la estructura del Poder Ejecutivo, es decir, un órgano derivado, y al no haber en estos juicios intereses de la sociedad que proteger, como en el caso del juicio de amparo.

7. En cuanto a los órganos constituidos del Estado, preferimos esa denominación a la de "poderes del Estado", pues su concepción es diferente. Los órganos constituidos son los órganos autónomos que ejercen funciones de gobierno y están dotados de una competencia jurídica derivada directamente de la Constitución, la cual ejercen como instancia definitiva.
8. Los órganos constitucionales autónomos son la respuesta constitucional a la exigencia de autonomía funcional de ciertas funciones estatales de relevancia constitucional, por ello se les ha establecido en el propio texto constitucional, dotándolos de garantías de actuación e independencia para que logren los fines

para los que fueron creados, ejerciendo funciones propias del Estado que, por su especialización e importancia, requieren de autonomía frente a los poderes clásicos del Estado.

Es de trascendental importancia que a partir de que la existencia de los órganos constitucionales autónomos, exista un mecanismo procesal de carácter constitucional, que les permita impugnar los actos y normas que estimen incompatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por violentar su esfera de funciones. Actualmente el juicio de controversia constitucional es el mecanismo constitucional que debe dar solución jurídica a este tipo de conflictos entre órganos, invalidando en su caso, los actos del poder público contrarios a la Constitución, pues de lo contrario estos órganos quedarían en estado de indefensión ante actos o normas inconstitucionales que afectarían la esfera de sus funciones.

9. La Suprema Corte de Justicia de la Nación actuó dentro del marco legal al resolver las controversias constitucionales presentadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral pues no existe supuesto legal que permitiera entrar al fondo de aquellos órganos carentes de legitimación activa conforme al artículo 105 constitucional. En tanto, le fue jurídicamente posible analizar el fondo de las controversias interpuestas por el TEDF, gracias a la naturaleza jurídica “especial” de la capital del país.
10. La protección de las funciones de los órganos constitucionales autónomos en los ámbitos federal y local no puede ni debe quedar excluida de la figura de las controversias constitucionales, por lo que es necesario realizar las reformas necesarias que garanticen su derecho a acudir en defensa de su autonomía y competencia.

En el proceso para la reforma del sistema político que atraviesa nuestro país, es necesario tomar en cuenta que los intereses de las personas no deben sobreponerse a las instituciones y se debe rediseñar por completo el subsistema de control de la constitucionalidad, a fin de crear un verdadero tribunal

constitucional y dejar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tarea del control de la legalidad.

11. En el rediseño que planteamos, se debe diferenciar, mínimamente, las controversias constitucionales de los conflictos entre órganos; además, es urgente facultar a los organismos constitucionales autónomos para interponer todos aquellos medios de control que sean necesarios para evitar que se encuentren en estado de indefensión jurídica.

12. Falta un gran camino por para lograr los ideales de la democracia mexicana, pero consideramos que si se toman en cuenta las aportaciones de quienes se interesan por el estudio de esos temas y se involucra a los ciudadanos más allá del ámbito puramente electoral, es posible lograr avances cada vez mayores.

Bibliografía

Libros y revistas especializadas

- Arturo Núñez Jiménez, Revista Voz y Voto, número 173, julio de 2007.
- Begné Guerra, Alberto, Democracia y control de constitucionalidad, TEPJF, 2003.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, ¿Cuándo la Federación es parte en una Controversia?, Lex. Difusión y Análisis, tercera época, año 1, octubre de 1995, número 4, Torreón, Coahuila, 1995.
 - Carlos Medina Plascencia, Revista Voz y Voto, número 173, julio de 2007.
 - Cárdenas García Jaime, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
 - Cárdenas García, Jaime, Boletín de Derecho Comparado, número 86.
 - Cárdenas Gracia, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
 - Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (Coautores), Derecho constitucional, UNAM, México, 1991.
 - Castro, Juventino V., El artículo 105 constitucional, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 2001.
 - Cossío, José Ramón, Comentario al artículo 105 de la Constitución, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 1995.
 - Covián Andrade Miguel, Teoría Constitucional Tomos I y II, CEDIPC, México, 2004.
 - Covián Andrade, Miguel, El control de la constitucionalidad en el derecho comparado, CEDIPC, México, 2001.
 - Covián Andrade, Miguel, La Suprema Corte de Justicia, Diez años de fallas e imprecisiones, CEDIPC, México, 2006.
 - David Vega Vera en entrevista, Autonomía: gobernarse a sí mismo con apego a la legalidad, revista *DFensor*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 8, año V, agosto de 2007.

- De la Cueva, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 1982.
- Devis Echandía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal – Teoría General del Proceso, Tomo I, Décimo Tercera Edición, Biblioteca Jurídica DIKE, Colombia, 1993.
 - Edmundo Elías Musi, Estudio teórico práctico: del sistema de medios de impugnación en materia electoral, 2a ed. actualizada con la jurisprudencia, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2000.
 - Fernández, José Diego, Anteproyecto, La Constitución Federal de 1857 y sus reformas, México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1914.
 - Fix-Zamudio, Héctor, Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, números 58 y 59, enero-agosto de 1967.
 - Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, McGraw-Hill, México, 1997.
 - García Ramírez, Sergio, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IIJ, Número 84.
 - García Roca, F. Javier, El conflicto entre órganos constitucionales, Madrid, Tecnos, 1987.
 - Oropeza, Manuel, Las controversias entre la Constitución y la política, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
 - Hernández Chong Cuy, María de, La defensa del municipio y las controversias constitucionales, México, Universidad Panamericana, 1997.
 - Huerta Ochoa, Carla, El control de la constitucionalidad. Análisis del artículo 105 constitucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXI, núm. 93, septiembre-diciembre de 1998.
 - Instituto Federal Electoral, Análisis del sistema electoral mexicano, IIJ, 1997.
 - Jhon M. Ackerman, Organismos autónomos y democracia, el caso de México, IIJ, 2007.
 - Jhon M. Ackerman, Revista DFensor, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 8, año V, agosto de 2007.
 - Nogueira Alcalá, Humberto. La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur. vol.10, no.2, Ius et Praxis, 2004.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, 2003.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Medios de Control de la Constitucionalidad, SCJN, México, 2004.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, 4ª ed., 2005.
- Truyol y Serra, Antonio, Historia de la filosofía del derecho y del Estado. Madrid, Alianza Universidad, 1982.
- Valadés, Diego, Constitución y democracia, 1a. reimp., IIJ, 2002.
- Valadés, Diego, La cuestiones constitucionales de nuestro tiempo, Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de derecho constitucional, México, UNAM, N° 1, julio-diciembre 1999.
- Valencia Carmona, Salvador, Derecho, autonomía y educación superior, IIJ, México, 2003.

Diccionarios y enciclopedias

- DRAE, vigésima segunda edición.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa-IIJ, t. V, México, 2002.

Periódicos

- El Financiero.
- El Universal.
- Excélsior.
- La Jornada.
- Milenio Diario.
- Reforma.

Leyes y reglamentos

- Código Electoral del Distrito Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sentencias, engroses y tesis jurisprudenciales

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Acción de inconstitucionalidad. Los diputados que conformen el treinta y tres por ciento de la integración de una legislatura estatal tienen legitimación para promoverla, aún cuando no hubieran votado en contra de la norma general impugnada", *novena época*, t. XIII, marzo de 2001, tesis: P./J. 20/2001.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Controversias constitucionales. La representación debe preverse en la legislación que la rige y en casos excepcionales presumirse, *novena época*, Primera Sala, t. VI, agosto de 1997.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Organismos públicos descentralizados. No están legitimados para promover controversias constitucionales, *novena época*, Segunda Sala, t. XI, febrero 2000.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva, *novena época*, Pleno, t. VIII, diciembre de 1998, P. LXXIII/98.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Controversias constitucionales. Un organismo público descentralizado estatal carece de legitimación activa en la causa, 2a. LXXXVIII/98, , *novena época*, t. VII, junio de 1998.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, *novena época*, t. XII, agosto de 2000, p. 967, de rubro: Legitimación pasiva en controversias constitucionales. Carecen de ella los órganos subordinados.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, diciembre de 1998, tesis P. LXXIII/98, p. 790; Tesis P./J. 84/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P. LXXIII/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 790, de rubro: Controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P. LXXII/98, “Controversia constitucional. la tutela jurídica de esta acción es la protección del ámbito de atribuciones que la Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado”.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis 19/2007, “Tribunal Electoral del Distrito Federal, al ser un órgano de gobierno del Distrito Federal tiene legitimación para promover controversia constitucional”, 17 de abril de 2007.

- Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 32/2005.
- Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 31/2006.
- Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 150/2006.
- Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 11/2007.
- Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 12/2007.

Errata:

Por un error de imprenta los siguientes pies de página que no aparecen en el texto principal:

39. Cossío, José Ramón, Comentario al artículo 105 de la Constitución, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 1995, p. 1039.
40. Hernández Chong Cuy, María de, La defensa del municipio y las controversias constitucionales, México, Universidad Panamericana, 1997, pp. 62 y ss.
41. Burgoa Orihuela, Ignacio, ¿Cuándo la Federación es parte en una Controversia?, Lex, Difusión y Análisis, tercera época, año I, octubre de 1995, número 4, Torreón, Coahuila, 1995, pp. 10 a 13.
42. González Oropeza, Manuel, Las controversias entre la Constitución y la política, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 9, 13 y 14.
43. Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 112-120.
44. Huerta Ochoa, Carla, El control de la constitucionalidad. Análisis del artículo 105 constitucional, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXXI, núm. 93, septiembre-diciembre de 1998, pp. 713 a 739.
45. Tesis: P./J. 20/2001, "Acción de inconstitucionalidad. Los diputados que conformen el treinta y tres por ciento de la integración de una legislatura estatal tienen legitimación para promoverla, aún cuando no hubieran votado en contra de la norma general impugnada", p. 448.
46. Valencia Carmona, Salvador, op. cit., Capítulo I.
47. Devis Echandía, Hernando, Compendio de Derecho Procesal – Teoría General del Proceso, Tomo I, Décimo Tercera Edición, Biblioteca Jurídica DIKE, Colombia, 1993.
48. Artículo 10, fracciones I y II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
49. Cfr. Organismos públicos descentralizados. No están legitimados para promover controversias constitucionales, novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, febrero 2000, p. 284; y Controversias constitucionales. Un organismo público descentralizado estatal carece de legitimación activa en la causa, 2a. LXXXVIII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. VII, junio de 1998, p. 421.
50. Controversias constitucionales. La representación debe preverse en la legislación que la rige y en casos excepcionales presumirse, novena época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VI, agosto de 1997, p. 466
51. Ídem
52. Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, diciembre de 1998, tesis P. LXXII/98, p. 790; Tesis P./J. 84/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 967, de rubro: Legitimación pasiva en controversias constitucionales. Carecen de ella los órganos subordinados; Tesis P. LXXIII/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 790, de rubro: Controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva.
53. Reforma.com, 12 de junio de 2007.
54. García Roca, F. Javier, El conflicto entre órganos constitucionales, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 29 a 36.
55. Palabras de Ernesto Zedillo en su discurso de toma de posesión
56. Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 150/2006.
57. Reforma.com, 12 de junio de 2006.
58. La Jornada, 13 de junio de 2007, p. 5
59. El Universal, 16 de febrero de 2007, p. 25 A
60. Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 11/2007.
61. El Universal, p. 10 A, 1 de febrero de 2007
62. Uno más Uno, p. 3, 15 de marzo de 2007
63. El Día, 15 de febrero de 2007, p. 5
64. El Financiero, 16 de marzo de 2007, p. 37
65. El Sol de México, p. 15 A, 14 de febrero de 2007; Reforma.com, 12 de junio de 2007
66. El Economista, p. 34, 14 de febrero de 2007
67. Galván Rivera, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, McGraw-Hill, México, 1997, pp. 70 a 77; información de la página web del TEDF
68. Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 31/2006.
69. Revista Cambio, 18 de febrero de 2007, pp. 24 y 25.
70. Excélsior, 27 de abril de 2007, p. 4
71. Sentencia ejecutoria de la controversia constitucional 12/2007.
72. Rumbo de México, 18 de febrero de 2007, p. 4.
73. El Economista, 15 de febrero de 2007, p. 34.