



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

PROPUESTA PARA OTORGAR LEGITIMACIÓN EXPRESA A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

T E S I S

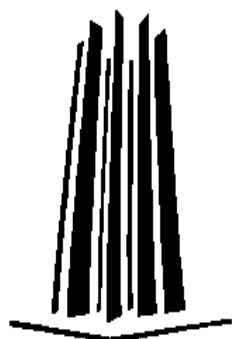
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

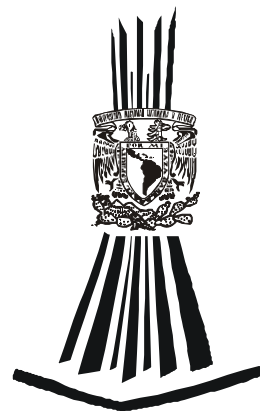
MIGUEL ÁNGEL SILVERIO SANTIAGO

ASESOR:

LIC. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA



MÉXICO, ARAGÓN



FEBRERO 2008

FES Aragón



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 agradecimiento:

A Dios: *por todo lo que me ha permitido alcanzar y por haberme designado en la vida un camino digno por seguir.*

A nuestra Alma Mater la Universidad Nacional Autónoma de México: *por proveerme de una gran profesión y otorgarme la oportunidad de sentirme orgulloso de ser un universitario.*

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón: *por cobijarme con tanta calidez durante estos años y porque siempre será mi segunda casa.*

A mi madre Doña Margarita Santiago Juan: *por ser fuente de mi vida, por compartir mis anhelos y por su perdurable apoyo para alcanzar tantos logros.*

A mi asesor el Licenciado José Antonio Soberanes Mendoza: *porque tuvo a bien obsequiarme su valioso e inigualable respaldo para la materialización de este trabajo.*

A mi Sínodo: *pues es un honor contar en esta instancia con tan distinguidos profesores.*

A todos mis maestros: *por haberme forjado de acuerdo a los valores y conocimientos de nuestra Facultad.*

A mis hermanas Patricia, Ángeles y Blanca: *porque siempre han estado a mi lado constituyéndose en una parte importantísima de mi vida.*

A mis tías, tíos, primas, primos y cuñados: *con quienes comparto gran parte de los logros que he alcanzado.*

A mis sobrinos: *a quienes adoro sin excepción y me inspiran para continuar superándome día con día.*

A todos mis amigos: *porque ha valido la pena todo lo que he vivido junto a ellos.*

A Daniela, Lorena, Victoria, Adrián, Alfredo y Luis: *por ser los mejores cómplices de esta etapa de mi vida y por tantos instantes inolvidables que hemos compartido.*

A todos mis compañeros de labor en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en especial a Carmen, Silvia y Tania: *por su apoyo incondicional y la comprensión que siempre me han demostrado.*

A los Licenciados Manuel E. Noble Rangel y Roberto Carlo Romero Toledo: *por compartir conmigo sus enseñanzas y por su fraternal respaldo.*

**PROPUESTA PARA OTORGAR LEGITIMACIÓN EXPRESA A LOS
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, PARA PROMOVER
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

Introducción	V
---------------------------	---

Capítulo I

Generalidades

1.1 Constitución.....	8
1.2 Medios de control constitucional.....	13
1.2.1 Juicio de amparo.....	14
1.2.2 Acciones de inconstitucionalidad.....	17
1.2.3 Controversias constitucionales.....	23
1.3 Definición y criterios de distinción de los órganos constitucionales autónomos.....	26

Capítulo II

**Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico
mexicano**

2.1 El Banco de México.....	31
2.1.1 Ubicación en nuestro sistema jurídico.....	32
2.1.2 Facultades.....	35
2.2 El Instituto Federal Electoral.....	39
2.2.1 Ubicación en nuestro sistema jurídico.....	39
2.2.2 Facultades.....	42
2.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	48
2.3.1 Ubicación en nuestro sistema jurídico.....	49
2.3.2 Facultades.....	51

Capítulo III

El procedimiento de las controversias constitucionales

3.1 Las partes.....	56
3.2 La suspensión.....	60
3.3 La improcedencia y el sobreseimiento.....	63
3.4 La demanda y su contestación.....	67
3.5 La instrucción.....	69
3.6 Sentencias.....	73
3.7 Los recursos.....	77

Capítulo IV

Propuesta para otorgar legitimación expresa a los órganos constitucionales autónomos, para promover controversias constitucionales

4.1 Los órganos constitucionales autónomos en la controversia constitucional.....	81
4.1.1 Análisis de la improcedencia como consecuencia de la falta de legitimación.....	82
4.1.2 La necesidad de su legitimación expresa.....	85
4.1.3 Sus facultades constitucionales como premisa para su legitimación...95	
4.1.4 El cumplimiento de la finalidad que tutelan las controversias constitucionales.....	102
4.2 Propuesta.....	104
4.2.1 Adición del inciso I) a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.....	105
4.2.2 Texto propuesto para la adición.....	105
4.3 Efectos y beneficios.....	107

Conclusiones.

Fuentes consultadas.

Introducción

La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental y supremo, requiere de instrumentos jurídicos para defender y hacer cumplir sus mandamientos. Entre estos mecanismos conocidos generalmente como medios de control constitucional, encontramos a las controversias constitucionales.

Como un elemento de defensa constitucional, las controversias constitucionales tienen como finalidad el mantener el orden de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal. Este mecanismo se ha venido confirmando como el medio jurídico idóneo para dirimir los conflictos de competencia surgidos entre los órganos del Estado.

Entre los sujetos legitimados para promover controversias constitucionales encontramos a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, por una parte; el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión por si o cualquiera de sus Cámaras, los Poderes de un Estado y los órganos de gobierno del Distrito Federal, por la otra.

De tal suerte que cualquier órgano del Estado con legitimación para promover controversias constitucionales, puede recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a denunciar una posible violación de su esfera de atribuciones. Sin embargo, existen otros órganos pertenecientes al Estado quienes a pesar de tener facultades atribuidas por la ley fundamental, carecen de legitimación para promover este instrumento de control constitucional.

A esos entes se les conoce como órganos constitucionales autónomos, cuya principal característica es el reconocimiento de su autonomía por rango constitucional; reconocimiento indispensable en virtud de la naturaleza propia de las facultades que les han sido delegadas.

En la especie hallamos al Banco de México, encargado de fortalecer el sistema financiero nacional; al Instituto Federal Electoral, quien asume la compleja tarea de organizar las elecciones federales; y finalmente, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, veladora del respeto de los derechos inalienables del hombre. Mismos órganos que no son sujetos legitimados para promover controversias constitucionales, según se desprende de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, se han suscitado recientemente casos en los cuales este tipo de órganos han interpuesto controversias constitucionales, con el objeto de que les sea reconocida legitimación para ser parte en esta *litis* constitucional, teniendo como premisa fundamental el poseer facultades de índole constitucional que salvaguardar respecto de los demás órganos del Estado.

Ahora bien, dado el caso de que existiese una posible vulneración de la esfera de atribuciones de algún órgano constitucional autónomo, y ante la limitante de éstos para promover el citado mecanismo, se podría caer en el supuesto inadmisibles de una transgresión al orden constitucional de distribución de competencias establecido por el Pacto Federal.

Luego entonces, considero jurídicamente oportuno otorgar a los órganos constitucionales autónomos legitimación expresa para accionar este medio de control constitucional. Para tal efecto, proponemos una adición a la fracción I del artículo 105 constitucional, mediante la cual se establezca en forma expresa su legitimación para promover controversias constitucionales.

La consecuencia de la anterior proposición, sería la supresión del estado actual de indefensión en el que se encuentran estos órganos ante una eventual violación de su esfera competencial, así como la aportación de un elemento

más para el cumplimiento cabal de la finalidad compartida por los distintos dispositivos de control constitucional, a saber: “la defensa de la Constitución”.

El presente trabajo se desarrollará mediante cuatro capítulos, conteniendo el primero de ellos las generalidades de nuestro tema, es decir, las nociones básicas sobre lo que es una Constitución y sus características, cuáles son los mecanismos existentes para su defensa y, por último, una perspectiva global de lo que son los órganos constitucionales autónomos.

En el segundo capítulo, nos avocaremos al estudio específico de los órganos constitucionales autónomos más representativos en nuestro régimen constitucional, para conocer su origen dentro de nuestro sistema jurídico y entender la importancia de las labores que desempeñan.

El capítulo tercero, se centrará en el estudio pormenorizado de las controversias constitucionales de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley Reglamentaria de la materia; constataremos quienes son las partes, las causas de improcedencia y de sobreseimiento, el contenido de la demanda y contestación, además de dar seguimiento al desarrollo del procedimiento hasta su conclusión mediante la pronunciación de la sentencia.

Ya para finalizar en el capítulo cuarto, proporcionaremos los argumentos y consideraciones jurídicas que dan sustento a nuestra propuesta de otorgar a esta variedad de órganos legitimación expresa para fungir como parte en las controversias constitucionales; y de esta manera, presentar el texto planteado para su materialización formal.

Capítulo I

Generalidades

Por principio de cuentas hemos decidido iniciar nuestra labor de investigación teniendo a bien, el dar a conocer las nociones básicas de los elementos sustanciales a que nos referiremos a lo largo del desarrollo de nuestro trabajo. Ese será el objetivo perseguido por nuestro primer capítulo.

En tal virtud no podríamos, ni deberíamos, comenzar hablando de los órganos constitucionales autónomos, o aun más de los medios de control constitucional existentes en nuestro sistema jurídico, sin antes referirnos a lo que es una Constitución, como el factor primordial de la conformación de cualquier Estado. Por eso, iniciaremos con un breve análisis sobre su concepción; para después dar paso al examen sucinto de los mecanismos más importantes que existen para su preservación; y siguiendo este orden concluir nuestro primer apartado con la exposición de los caracteres comunes que envuelven a los órganos constitucionales autónomos; a lo cual damos cabida a continuación.

1.1 Constitución.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, la palabra constitución proviene del latín *constitutio-ōnis*, que se traduce en la acción y efecto de constituir. Y en su dicción de Derecho representa a la Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política.

Para el jurista austriaco Hans Kelsen, la Constitución en su sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental o básica, pues es presupuesta y su validez no deriva de otra norma; entendiéndose en su sentido jurídico-positivo

como fuente común de la validez de todas las normas de un sistema jurídico en su conjunto, norma puesta, no supuesta.¹

Por su parte Ferdinand Lassalle, la concebía como el conjunto de factores reales de poder que rigen un país. Factores de poder que plasmados en un papel dan lugar a una Constitución formalmente, constituyendo Derecho. Según se observa, esta concepción relaciona los factores influyentes en un país con el contenido de la Constitución.

El constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, afirmaba que la Constitución es: “el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados”.²

Como es evidente, dicho concepto amalgama tanto lo fundamental y supremo de la Constitución, la creación y estructuración de los órganos primarios del Estado y el control del poder público.

Mientras tanto Jorge Carpizo, se ciñe a manifestar que la palabra Constitución es multívoca, pues posee una serie de significados, pudiéndose contemplar en ángulos diversos: económico, político y por supuesto jurídico, entre otros más.³ Igualmente nos habla de la existencia de un duelo entre el ser y el deber ser, lo que es lo mismo entre la realidad y la norma, concluyendo que la Constitución de un país no es ni ser ni deber ser, sino es ser deber ser.⁴

¹ KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho, trad. de Roberto J. Vernengo, 14ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 202.

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 9ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 328.

³ CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, 7ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 42.

⁴ *Ibidem*, p. 43.

En nuestra opinión, la Constitución es la norma *supra*-fundamental del Estado, base de su organización política y fundamento de su estructuración jurídica, siendo la ley magna que escrita o no, distingue a un Estado de otro.

Por otra parte, podemos hablar de la Constitución en un doble sentido: formal y material. En el sentido formal se entiende usualmente al documento escrito -salvo excepciones- de carácter legal, en el que se sistematiza y organiza el sistema político de un país, siendo su ley fundamental. En cambio cuando se habla del sentido material, se refiere al funcionamiento real de una Constitución, a las materias de que se ocupa y a los aspectos esenciales de su contenido.⁵

O sea que esta última, la Constitución material, es una serie de derechos que el hombre puede oponer al Estado, y la organización, atribuciones y competencia de sus órganos. En contraste la Constitución formal implica a las normas que se encuentran en el folleto. Todos tienen una Constitución material, pero formal, únicamente los países con Constitución escrita.⁶

Las Constituciones modernas suelen dividirse en dos grandes campos, una parte dogmática y otra orgánica. La primera, contiene una serie de verdades que se consideran no refutables, no es necesario ser demostradas. Aquí se encuentran especificadas las llamadas garantías individuales. La segunda, la parte orgánica, establece la organización, la integración y en general el funcionamiento de los poderes públicos.

La parte orgánica es complemento de la dogmática, en aquella se delimita el abanico de competencias de los poderes estatales que jamás deberán excederse en riesgo de los gobernados.⁷ Tradicionalmente se ha

⁵ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, Lecciones de teoría constitucional, Porrúa, México, 2005, p. 2.

⁶ *Cfr.* CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p.43.

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Las garantías individuales, parte general, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 49.

aceptado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que la de otros países democráticos, se divide en esos dos segmentos.

El juicio de amparo es el medio protector por excelencia de la parte dogmática, o sea de las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal. Mientras que la parte orgánica también cuenta con diversos mecanismos para su salvaguarda, según lo verificaremos más adelante en el presente trabajo.⁸

Ahora bien, cuando hablamos de lo fundamental y de la supremacía de la Constitución nos referimos a dos de sus principios concurrentes, es decir, es suprema por ser fundamental y es fundamental por ser suprema. Si no estuviese investida de la supremacía dejaría de ser fundamento de la estructura jurídica del Estado.

La supremacía constitucional significa que una norma contraria a la norma superior no tiene posibilidad de existencia dentro de un orden jurídico. También representa la unidad de un sistema normativo con una cúspide constitucional, siendo la savia que nutre y vivifica el derecho.⁹

Menciona Ignacio Burgoa Orihuela, que este principio implica que la Constitución es preferible sobre cualquier otra disposición jurídica secundaria que la contradiga. En este orden debemos entender que prevalecerá su observancia respecto de cualquier otra disposición legal de menor rango.¹⁰

En nuestro sistema jurídico, este principio se consagra en el artículo 133 de la Constitución General de la República, disponiendo que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente

⁸ *Vid. infra* pp. 13-26.

⁹ *Cfr.* CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 1.

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, p. 366.

de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Este principio y el de control constitucional de las leyes o actos son complementarios, ambos se sostienen porque para mantener la supremacía de la norma constitucional se requiere del medio constitucional establecido en la misma para hacer efectiva su superioridad como norma omnipotente de la jerarquización de las normas.¹¹

Por otro lado, existen diversas clasificaciones a las que se ha sometido a la Constitución, siendo las más relevantes las que se refieren a las escritas y a las consuetudinarias, así como a las rígidas y flexibles.

Las Constituciones escritas conjuntan los criterios material y el formal de la producción constitucional; por su parte las consuetudinarias, nacen paulatinamente y se componen de una variedad de leyes individuales.¹²

En lo que hace a las rígidas y a las flexibles, las primeras pueden ser reformadas, modificadas o adicionadas, solo mediante un procedimiento más difícil que el procedimiento legislativo ordinario; en cambio las flexibles como es de comprenderse, no señalan diferencias formales entre la ley ordinaria y la Constitución, pudiendo modificarse ambas normas de acuerdo de acuerdo al mismo procedimiento.¹³

La nuestra, la Constitución mexicana, es escrita y rígida, pues esta plasmada en un documento formal denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 135, le reconoce el carácter de rígida al señalar que las adiciones o reformas para ser parte de la misma, deben ser

¹¹ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 2.

¹² Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, La supremacía constitucional, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano 1*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. 26.

¹³ *Ídem*.

acordadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión, y que éstas a su vez sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Por todo lo anterior, la Constitución representa sin temor a equivocarnos, el centro u eje alrededor del cual se mueve en la actualidad todo sistema jurídico, político y social. Luego entonces puede considerársele el pilar de todo Estado contemporáneo. Sin una Constitución un Estado no podría conformarse como tal.

1.2 Medios de control constitucional.

Si la organización instituida por la ley suprema pudiera ser violada, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos. Por eso nos dice Felipe Tena Ramírez, tiene que haber en todo régimen constitucional, un medio para su propia protección en contra de transgresiones, ya provengan éstas de un mal entendimiento de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos.¹⁴

Los medios de control constitucional, son instrumentos creados para evitar que se vulnere el orden previsto en la Constitución, de tal suerte que cualquier cuestión que entrañe una posible inconstitucionalidad, ya sea una ley o un acto de autoridad pueda ser analizada con el fin de proteger el federalismo y la supremacía constitucional.

Acorde a lo anterior, es de comprenderse que si estos elementos contemplados por la propia Ley Fundamental, tienen por objeto salvaguardar su supremacía y observancia, entonces es necesario una diversidad de ellos para cumplir con tan notable finalidad.

¹⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 35ª ed. Porrúa, México, 2003, p. 491.

Esta familia de instrumentos de vigilancia constitucional, esta integrada por el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, los juicios políticos, el de la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral, la facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por último el procedimiento ante los órganos autónomos protectores de los derechos humanos.

De éstos sin duda alguna sobresalen el célebre juicio de amparo, la llamada acción de inconstitucionalidad, así como las interesantes controversias constitucionales. Mecanismos de justicia constitucional¹⁵ en constante usanza por los tiempos actuales en que vivimos, y de los cuales daremos una referencia genérica a continuación, no sin antes prevenir que en éstos tienen muy poca o casi nula participación los órganos constitucionales autónomos.

1.2.1 Juicio de amparo.

Primeramente, debemos de advertir que el juicio de amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución.¹⁶ Así tenemos que el juicio de amparo además de ser una garantía procesal-constitucional, es la institución mediante la cual las personas físicas o morales pueden impugnar las leyes o los actos que estimen violan los derechos fundamentales consagrados en la carta magna.

Si en algo hay consenso por parte de los juristas mexicanos, es en que el juicio de amparo constituye la garantía constitucional por antonomasia y la

¹⁵ La justicia constitucional, es concebida como: "el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución de un determinado país". ¿Qué son las controversias constitucionales?, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001, p. 13.

¹⁶ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, 39ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 172.

institución procesal más importante y ejemplar de todo nuestro ordenamiento jurídico.¹⁷

Tal es la aportación de esta institución al sistema de defensa constitucional, que ha sido adoptada por las legislaciones de muchos países. He incluso como menciona Olga Sánchez Cordero de García Villegas,¹⁸ ha sido reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, como una institución fundamental.

La procedencia de este juicio constitucional esta determinada por el artículo 103 de la Constitución Federal, cuyo contenido es del tenor siguiente:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Como se observa, corresponde a los tribunales de la Federación resolver las controversia que se susciten por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de éstos que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. Aquí encontramos por tanto, la jurisdicción de los tribunales a los que les incumbe conocer del juicio de garantías.

En realidad el juicio de amparo mexicano asume una doble función, de garantía constitucional por una parte, y de control constitucional por la otra. La

¹⁷ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, Porrúa, México, 2005, p. 257.

¹⁸ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, Magistratura constitucional en México: elementos de juicio, UNAM, México, 2005, p. 10.

Suprema Corte lleva a cabo el ejercicio del control constitucional; y a los Tribunales Colegiados de Circuito les corresponde en torno a la legalidad.

Existen dos tipos de amparo, el amparo indirecto que procede cuando se impugnan leyes o actos por considerarlos inconstitucionales, ejecutados fuera, dentro y después de concluido el juicio. El amparo directo que procede contra sentencias, laudos o resoluciones definitivas que pongan fin a un juicio de carácter civil, penal administrativo o laboral.

El juicio de garantías se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, ya que sin la afectación de este por un acto de autoridad resultaría improcedente. Es decir, se sigue a instancia de parte agraviada, lo que es lo mismo no procede oficiosamente, pues requiere la iniciativa y pedimento del afectado.¹⁹

De acuerdo a la “formula Otero”, conocida así en honor a su creador Mariano Otero, la sentencia que otorgue el amparo no debe contener declaraciones generales, de manera tal que cuando se combate la inconstitucionalidad de disposiciones legislativas, la tutela y protección se traduce en la desaplicación del ordenamiento impugnado exclusivamente en beneficio del reclamante de amparo.²⁰

Atento al párrafo que antecede, las sentencias de amparo en oposición *erga omnes*, solo tienen efectos relativos, es decir no generales, la eficacia de las mismas solo tienen repercusiones en el caso concreto en el cual se hubiese ejercicio de la acción. Entonces entendemos que la relatividad se ciñe a respetar la garantía individual que se proclama violada al quejoso, a nadie más abraza el efecto de la sentencia.²¹

¹⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 16, p. 269.

²⁰ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, nota 17, p. 262.

²¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 16, p. 277.

Por lo que respecta a los órganos constitucionales autónomos y este instrumento de control constitucional, aquéllos como personas morales oficiales, en términos del artículo 9° de la Ley de Amparo, solo pueden recurrir a demandar el amparo cuando el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales, no así por violación a su esfera de facultades, por no ser como hemos visto objeto de estudio y tutela de este juicio constitucional.

1.2.2 Acciones de inconstitucionalidad.

En 1988 se dio un avance histórico para transformar a nuestra Suprema Corte de Justicia en un auténtico Tribunal Constitucional. Entonces se habló de que había llegado el momento de que la Corte se convirtiera en un verdadero Tribunal Constitucional.

Para ello hubo que reformar diversos ordenamientos entre ellos la Ley Fundamental. Se considero que la competencia de la Corte debía limitarse fundamentalmente al control de constitucionalidad y a definir en definitiva el alcance de los textos constitucionales.

Pero fue hasta la reforma de 1994, que se consolido el carácter de Tribunal Constitucional de nuestra Suprema Corte. Con tales reformas se le otorgó competencia exclusiva a la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

En relación a la acción de inconstitucionalidad, se trata en realidad de un medio abstracto de control constitucional, en razón de que busca garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden público, de ahí que no sea necesario un agravio o un interés jurídico específico para iniciar su procedimiento.

En palabras de Joaquín Brage Camazano, se puede definir a la acción de inconstitucionalidad como: “el mecanismo o instrumento procesal-constitucional, por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos legalmente establecidos, pueden plantear de forma directa y principal ante el órgano de jurisdicción constitucional de que se trate, si una determinada norma jurídica es o no conforme a la Constitución”.²²

El objeto de la acción de inconstitucionalidad, son las normas generales, conforme a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, o sea leyes federales, estatales o del Distrito Federal, y por último los Tratados Internacionales.²³

Como hemos visto la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de reciente estirpe en nuestro esquema constitucional. En cuanto a la legitimación para promover este mecanismo, son los integrantes de las instancias legislativas, quienes en primer término, se encuentran legitimados para su incoación, pues procede en contra de normas en sentido formal y material, es decir contra de las leyes expedidas por los órganos legislativos.

Ya sea por leyes expedidas por el Congreso de la Unión, compuesto por las Cámaras de Diputados y de Senadores, de los órganos legislativos estatales, o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, concierne al equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, respectivamente, el planteamiento sobre la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

En el caso del Procurador General de la República, ejercita la acción por si mismo en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal,

²² BRAGE CAMAZANO, Joaquín, La acción abstracta de inconstitucionalidad, UNAM, México, 2005, p. 2.

²³ *Ibidem*, p. 215.

así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, pueden interponer esta acción en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

El último supuesto para promover esta acción constitucional, corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Asimismo a los organismos protectores de los derechos humanos de los Estados y del Distrito Federal, quienes pueden promover la acción en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa, según el caso.

Cabe aclarar que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es precisamente la prevista en este mecanismo, por lo que no es posible su impugnación por algún otro medio de control constitucional.

Lo antes relatado tiene su fundamento en la aludida fracción II, del artículo 105 constitucional, que dispone lo siguiente:

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

- I. ...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III....”

Respecto del plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, el mismo será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la

fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. En la materia electoral, para efecto del cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

La tramitación de la acción de inconstitucionalidad esta regulada por los artículos 64 a 70 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Ley Reglamentaria, procedimiento que se resume de la siguiente manera:

Primero, se presenta la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, a continuación si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante para que hagan las aclaraciones que correspondan; después, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Aquí al momento del desahogo del requerimiento para rendir el informe, no es necesario el rendimiento de pruebas de ningún tipo, pues, se trata simple y llanamente de una confrontación de la norma general con la Carta Magna.²⁴

Segundo, en términos del artículo 66 de la Ley Reglamentaria, el ministro instructor le dará vista con el escrito de demanda y con los informes al Procurador General de la República -salvo en los casos en que él hubiere ejercitado la acción-, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda. Esto es, para manifestar su acuerdo o desacuerdo con una o ninguna de las partes.

²⁴ OROZCO GÓMEZ, Miguel, Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, Porrúa, México, 2004, p. 29.

Tercero, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días o dos para leyes electorales, formulen sus alegatos, así lo establece el artículo 67 de la Ley en cita.

Cuarto, ya para finalizar una vez agotado el procedimiento, de acuerdo al artículo 68 de la Ley Reglamentaria, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fuere aprobada por cuando menos ocho votos, se declarará la invalidez de la norma impugnada, en caso contrario el Tribunal desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.²⁵

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, dicha invalidez será con efectos *erga omnes*, o sea generales, por lo que no podrá volver aplicarse en ningún otro supuesto la norma invalidada, a la vez que la declaratoria de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Una vez expuesto lo anterior, es de observarse la importancia de este instrumento de control constitucional, sin embargo, resalta el hecho de que solo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano constitucional autónomo, tiene participación en este procedimiento, siempre y cuando una ley federal vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución; no así el Instituto Federal Electoral, quien podría tener legitimación para instruir la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales, por dar un ejemplo.

²⁵ Sobre la tramitación de la acción de inconstitucionalidad, véase los cuadros explicativos (diagramas) desarrollados por Miguel Orozco Gómez, *Ibidem*, pp. 45-64.

Además, la abstracción a que se ciñe la acción de inconstitucionalidad, no permite, por no ser su objeto, la denuncia de una posible invasión de competencias, contrario al mecanismo procesal de defensa constitucional que a continuación veremos.

1.2.3 Controversias constitucionales.

Aunque ya existían con anterioridad en nuestra Constitución de 1917, sin embargo, no fue hasta 1994, junto con las reformas al Poder Judicial, cuando las controversias constitucionales se instauraron y reglamentaron como en la actualidad las conocemos. Aconteció entonces que, con la publicación en 1995 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶ se inició una nueva etapa en la existencia de este instrumento de control constitucional.

En realidad se trata de un control típicamente jurisdiccional, en cuyo proceso se cumplen todas las formalidades esenciales del procedimiento, son juicios que se promueven y resuelven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁷ cuando se suscitan conflictos entre poderes o entidades de gobierno, y lo que en ellas se controvierte es si alguno de ellos afecta a otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello a la Constitución.

Las controversias constitucionales son la otra hipótesis donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede declarar la invalidez de normas generales con efectos *erga omnes*, semejante a lo que acontece en las acciones de inconstitucionalidad. Su objeto primordial es preservar la

²⁶ La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de mayo de 1995.

²⁷ Cfr. ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, La controversia constitucional en México, Porrúa, México, 2004, p. 69.

supremacía constitucional, por una parte; y por la otra, vigilar que el federalismo como principio de gobierno funja a plenitud.²⁸

Para Miguel Orozco Gómez, las controversias constitucionales se han perfilado como un elemento significativo en la nueva definición de las atribuciones.²⁹ Nos dice igualmente, que los sujetos legitimados con posibilidad de accionar este mecanismo o ser parte en él, son solo los órdenes y órganos contemplados en la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República; dicha disposición establece:

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;
 - g) Dos municipios de diversos Estados;
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

²⁸ *Ídem.*

²⁹ OROZCO GÓMEZ, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 39.

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.

II. ...”

Como se observa, los sujetos, así como supuestos de procedencia son muy diversos. No obstante podemos resumir que son tanto las entidades de gobierno: Federación, Estados, Distrito Federal y municipios; además de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean federales –a excepción del Poder Judicial Federal- o locales u órganos equiparables de gobierno –como acontece en el Distrito Federal-, los entes legitimados para promover este mecanismo de control constitucional.

Al respecto, Miguel Orozco Gómez, indica que la enumeración contenida en este artículo, concretamente en la fracción I, es totalmente taxativa, pues desde su punto de vista limita el contenido de las controversias a los casos mencionados en la misma.³⁰ De tal surte, que no existe posibilidad alguna para la intervención de otros agentes en estos procedimientos, si no están legitimados, como lo son los órganos constitucionales públicos autónomos.

Acorde a la denuncia constitucional de invasión de competencias planteada en estos juicios, debemos manifestar que no basta el planteamiento de inconstitucionalidad de los actos o leyes impugnados, sino debe existir como premisa la afectación en el ámbito competencial del ente demandante. Por tanto, si la controversia constitucional tutela esferas competenciales, el requisito previo a su promoción será que el órgano itinerante posea facultades de índole constitucional que defender.

³⁰ *Ibidem*, p. 43.

Resulta oportuno mencionar que el conocimiento y la resolución de este conflicto constitucional de competencias, al igual como acontece con las acciones de inconstitucionalidad, corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo previsto por fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por ser el procedimiento de la controversia constitucional, materia de estudio de un apartado especial de este trabajo,³¹ solo nos limitaremos a mencionar que en él, se plantea un conflicto de intereses en relación a una facultad constitucional, centro de la disputa, entre dos o más partes, mientras un órgano jurisdiccional decide en definitiva la *litis* planteada determinando a cual parte le asiente la razón.

Una vez agotado lo anterior, solo nos resta decir que los órganos constitucionales autónomos, se encuentran impedidos para promover este mecanismo de control constitucional, o sea vituperados, al no estar contemplados como sujetos legitimados para intervenir en él, a pesar de las facultades que la Carta Magna les confiere, cuestión que analizaremos con detenimiento en su momento oportuno.

1.3 Definición y criterios de distinción de los órganos constitucionales autónomos.

Desde los puntos anteriores hemos venido hablando de una clase especial de entes: “los órganos constitucionales autónomos”. Por ser éstos, por los cuales abogaremos en el presente trabajo, resulta indispensable el conocer su esencia como sujetos establecidos en la Constitución, además de sus singulares características.

³¹ *Vid. Infra*, capítulo III. También se puede ver sobre el procedimiento los cuadros explicativos (diagramas) desarrollados por Miguel Orozco Gómez, *op. cit.*, nota 24, pp. 65-92.

A los órganos constitucionales autónomos podemos definirlos como: “aquellos órganos inmediatos y fundamentales establecidos expresamente en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.³²

De la anterior conceptualización se desprende que este tipo de órganos tienen como cualidades la inmediatez y la fundamentabilidad de su existencia, que analizaremos adelante, y su adopción en el texto constitucional; asimismo, su independencia al no estar adscritos a ningún poder, llamase Legislativo, Ejecutivo o Judicial, sino en un nivel de coexistencia a la par.

Los tribunales constitucionales constituyen el ejemplo por antonomasia de los órganos constitucionales autónomos en el derecho europeo, por ser el territorio donde surgieron. En América Latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos; sin embargo, no hay un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser. En el caso de nuestro país, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, son solo un ejemplo cabal de ellos.

Los órganos constitucionales autónomos, ayudan en el contexto actual a la democratización de los órganos de gobierno. Es decir, pretenden en una democracia reducir los efectos negativos que en un sistema democrático tienen los partidos, por lo tanto llevan a bien la despartidización del funcionamiento del Estado.³³

Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de

³² CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, Revista Derecho y Cultura, México, número 2, 2001, p. 17.

³³ *Ídem*.

otros grupos o factores reales de poder. Además, son órganos de equilibrio constitucional y político.

Menciona José Luis Caballero Ochoa, que contribuyen no solo a ampliar el margen actual de la entidad estatal por causas diferentes a los tradicionales, sino también al rendimiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque se constituyen como un contrapeso eficiente, y también producen mecanismos de control constitucional.³⁴

Por igual, se ha dicho representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque entrañan la posibilidad de la existencia de otros órganos ajenos a los poderes tradicionales, sin que por ese hecho se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

José Luis Caballero, también manifiesta que esta proliferación de los denominados "órganos constitucionales autónomos", se puede entender a la luz del replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual no debemos concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas.³⁵

Se trata entonces de verdaderos poderes del Estado, porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos,³⁶ salvo en algunos casos por la Suprema Corte como Tribunal Constitucional de nuestro país, que es el órgano de órganos sobre conflictos competenciales.

³⁴ Cfr. CABALLERO OCHOA, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes", *Revista Jurídica*, México, número 30, 2000, p. 156.

³⁵ *Ibidem*, p. 155.

³⁶ *Ibidem*, p.157.

Así la autonomía de estos organismos supone como requisito *sine qua non*, su pertenencia al Estado. No basta ni la sola previsión en la Constitución, ni acreditar ser de interés público toda vez que en el universo constitucional existen otras entidades *sui generis*, a las que la misma ley suprema reconoce como entidades de interés público.³⁷

Debido a su reciente aparición aun existen dudas en torno al lugar que deben de ocupar en el Derecho Público. Pero lo cierto es que se justifican plenamente, pues la realidad impone la creación de nuevos entes capaces de desarrollar tareas fundamentales del Estado, así como disminuir la ascendencia sin control de alguno de los otros poderes.

Por cuanto hace a las características distintivas de éstos, Manuel García Pelayo, visualiza como tales a la inmediatez, la esencialidad, la autonomía tanto orgánica como funcional, y la dirección política.³⁸ A las anteriores características también habríamos de sumar la apoliticidad, las inmunidades, la transparencia, la intangibilidad y varias más.³⁹

Lo cierto es que no existe una regla total y definitiva en torno a las peculiaridades de los órganos autónomos aludidos, pero muy a pesar de esto daremos los siguientes criterios de distinción que nos ayudaran a comprender mejor sus características, según el orden establecido a continuación:

La inmediatez: Estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

La esencialidad: Son necesarios para el Estado constitucional de derecho.

La dirección política: Toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones.

La paridad de rango: Mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación.

³⁷ *Ídem.*

³⁸ Citado por CABALLERO OCHOA, José Luis, *ibidem*, p.155.

³⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.* nota 32, p.17.

La autonomía: orgánica, funcional y por así convenir presupuestaria, pues, todo órgano constitucional autónomo exige un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria ni sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

Apolitividad: Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político.

Inmunidades: Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo.

Responsabilidades: Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

Transparencia: Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

Intangibilidad: Serán órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.⁴⁰

Como es de observarse, los órganos constitucionales autónomos cuentan con distintivas que los hacen ser diferentes de otros órganos autónomos existentes en el campo del Derecho Público, pues sobre todo su inmediatez, su esencialidad y la paridad de rango instituida con los demás órganos del Estado, los hacen únicos dentro del núcleo poblacional de las especies autónomas.

Por último diremos que nuestro orden jurídico federal, reconoce varios órganos con esta tesitura. Por nuestra parte expondremos algunos de ellos en el punto siguiente, sin que por ello se deba considerar como los únicos, pues a decir verdad nuestro estudio es solo enunciativo sobre la especie en comento, más no limitativo. Además de que nuestra propuesta como veremos en el apartado correspondiente, se encamina a otorgarles legitimación para promover controversias constitucionales de manera general, como una especie de entes con determinadas características, no en especial para unos cuantos de ellos.

⁴⁰ ESCUDERO ÁLVAREZ, Hiram, "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública", *Revista Derechos Humanos*, México, número 78, marzo-abril de 2006, p. 53.

Capítulo II

Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano

El objetivo de este capítulo, es adentrarnos al examen de tres de los órganos constitucionales autónomos reconocidos por nuestra Ley Fundamental, siendo el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de quienes nos ocuparemos.

No es óbice lo anterior, para hacer notar que algunos autores refieren también al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); a las Universidades públicas autónomas (por ejemplo la UNAM); a la Auditoría Superior de la Federación; e inclusive a los Tribunales Agrarios entre otros más, como órganos constitucionales autónomos, cuestión a valorarse en cada caso concreto, pues, como ya dijimos no pretendemos demostrar quiénes y cuántos son, sino porque deberían tener legitimación en las controversias constitucionales aquellos que reúnan las características indispensables con anterioridad aludidas.

Para introducirnos en el tema y por principio diremos que tanto el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, satisfacen por si mismos los requisitos imprescindibles para ser considerados como órganos constitucionales autónomos. Por lo tanto, damos marcha al estudio del primero de ellos.

2.1 El Banco de México.

Nuestro país como cualquier otro en la actualidad, requiere de instituciones financieras públicas y autónomas, que satisfagan la tarea de dar estabilidad a la economía interna del Estado. Para tal efecto, México cuenta desde hace ya muchos años con una institución especializada en mantener la

firmeza de su sistema monetario. Esa institución se denomina oficialmente “El Banco de México”, del cual hablaremos en seguida.

2.1.1 Ubicación en nuestro sistema jurídico.

En primer término, debemos tener presente que el fortalecimiento constitucional de la rectoría económica del Estado, implica el reconocimiento de que el mismo, debe participar para atenuar los equilibrios del Mercado, buscando siempre el interés público.⁴¹

Así se concretizó la función rectora del Banco de México, como garante de la estabilidad financiera del país, para que el Estado pudiera atender de una mejor forma las áreas prioritarias del desarrollo.⁴²

Ahora bien, aun y cuando los antecedentes del banco central de México, se remontan al menos hasta principios del siglo XIX, concretamente a 1822 durante el reinado de Agustín de Iturbide, cuando se registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría "Gran Banco del Imperio Mexicano"; consideramos que algunos momentos destacables de su trayectoria hasta la actualidad son los siguientes:

El establecimiento del Banco de México como tal, no se materializa hasta el año de 1925. Al recién creado Instituto se le entregó en forma exclusiva la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Al mismo tiempo se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior; y se convirtió en un asesor financiero del Gobierno Federal.

⁴¹ Cfr. PAGÉS TUÑÓN, Alejandro M., Regulación bancaria y estabilidad financiera en México: un análisis jurídico-económico, Porrúa, México, 2006, p. 71.

⁴² *Idem.*

En junio de 1941 se promulgó un nuevo marco legal en materia bancaria y financiera, surgiendo así una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Fue aquel periodo de 1940 a 1945, de gran trascendencia en la evolución del Banco de México, pues, cuando el mundo se encontraba inmerso en el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, éste enfrentó por primera vez el desafío de tener que aplicar una política de contención monetaria y el reto de desarrollar los mecanismos para su regulación, saliendo avante.

Pasado unos años se dio un momento cumbre para consolidación de ésta institución, fue el periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, conocido como el "desarrollo estabilizador". En el cual el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que también crecieran ininterrumpidamente tanto el ingreso per-cápita como los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable. Todo en buena medida, resultado de la aplicación por parte del Banco de México, de una política monetaria prudente.

En contraste durante los años setentas y ochentas se extiende una época de dificultades para el Banco de México, los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco de extender amplio crédito para financiar los deficientes fiscales en que entonces se incurrió.

En 1985 se registra un hito importante en la historia del Banco de México, en ese año se expide una nueva Ley Orgánica para la Institución, que se distinguió porque incorporó en su texto la facultad de fijar límites adecuados al financiamiento que pudiese otorgar la Institución.

La fase de modernización del Banco de México se inicia con el otorgamiento de su autonomía a partir de abril de 1994, con ella se le otorgó el

status idóneo de órganos constitucional autónomo, para cumplir su cometido fundamental de la procuración de la estabilidad de la moneda nacional.

Aconteció entonces que como consecuencia de la reforma constitucional a los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expidió la Ley del Banco de México⁴³, cuyas disposiciones tuvieron por fin la regulación monetaria, el sano desarrollo del sistema financiero y en general la protección de los intereses públicos, siendo estas funciones las que le permiten al Banco ejercer la rectoría económica del Estado.⁴⁴

Esta Ley constituye la culminación de un proceso evolutivo del Banco central para la consolidación inevitable de su autonomía, ya que anteriormente su carácter de entidad mercantil limitaba sus funciones.⁴⁵

En este orden de ideas, su autonomía como banco central de México, implica que ninguna autoridad pueda exigirle la concesión de crédito, con lo cual se garantiza el control ininterrumpido de su parte sobre el monto del dinero en circulación. La finalidad de esa autonomía es que la operación del banco central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional, o sea que los precios de los productos se mantengan estables.

Hoy en día el Banco de México goza de un significativo prestigio, lo cual implica del mismo modo el reconocimiento de la necesidad de garantizar su libre determinación para seguir actuado como garante de la estabilidad financiera nacional. La justificación para tal propósito la encontraremos en las facultades que por mandato constitucional le han sido encomendadas, tal y como observaremos en seguida.

⁴³ La Ley del Banco de México se publicó en el en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

⁴⁴ Cfr. PAGÉS TUÑÓN, Alejandro M., *op. cit.*, nota 41, p. 53.

⁴⁵ *Ídem.*

2.1.2 Facultades.

El origen jurídico de cualquier facultad de un órgano del Estado emana de la Ley Suprema, en este tenor las facultades del Banco de México no son la excepción. La fuente de aquellas está consagrada en el artículo 28 de la Constitución General de la República Mexicana, dicho precepto en la parte que nos interesa estatuye lo siguiente:

“Artículo 28. ...

...
...
...
...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

...”

Los principios que estos dos párrafos⁴⁶ del artículo en cita envuelven son en verdad simbólicos, tienen un vínculo con las áreas estratégicas que le son propias al Estado. El mandamiento palpable e imperativo de que el Estado deberá tener un banco central, con autonomía plena en el ejercicio de sus

⁴⁶ La inclusión de estos párrafos proviene del Decreto que reformó los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993.

funciones y en su administración, tienen su justificante en el objetivo prioritario de la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, para fortalecer la rectoría del desarrollo nacional estatal.

La taxativa clara para que ninguna autoridad pueda ordenar al Banco conceder financiamiento, resulta de mucha trascendencia y es producto de un proceso histórico para evitar la utilización de recursos económicos del país con fines políticos especialmente. Por eso en la Iniciativa de reforma para incluir tal limitante en el artículo 28 constitucional se dijo:⁴⁷

[...]

La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. **Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.**

En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.

La Iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, **la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus diferencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.**

[...]

⁴⁷ Véase la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto señalado en la nota anterior, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal.

En esta tesitura observamos que un elemento esencial de la autonomía de un banco central corresponde a la facultad exclusiva que debe tener para determinar los montos y manejo de su propio crédito, siendo necesario establecerlo en Constitución para que ninguna autoridad pretenda atentar contra tal facultad al ordenar al banco central, a conceder algún tipo de financiamiento.

A lo anterior, solo habría de agregar una interrogante en el sentido de qué medios existen para asegurar su cumplimiento, siendo a nuestro parecer la controversia constitucional el medio idóneo para tal efecto, lo que expondremos con oportunidad en el apartado respectivo de nuestra propuesta final.

Otro aspecto a destacar de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, es la indicación de que no constituyen monopolios las funciones del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, en virtud de que su ejercicio es considerado exclusivo del Estado. Así lo corrobora la Ley del Banco de México en su artículo 4°, estipulando en forma expresa lo siguiente:

“ARTICULO 4o.- Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar.”

Asimismo, el banco central mexicano, de acuerdo a lo establecido en las leyes y con la intervención de las autoridades competentes, deberá regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad plenas necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer ante todo su observancia. Parte de estas funciones son contempladas en el artículo 3° del ordenamiento antes aludido, como se demuestra a continuación:

“ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.”

De tal modo, podemos observar que el Banco de México opera como banco de reserva y acreditante de última instancia, estando facultado para prestar a los banco y evitar problemas de liquidez en el sistema de pagos;⁴⁸ como tesorero del gobierno federal y agente financiero, o sea que recibe y resguarda valores del Gobierno Federal y lo representa en la gestión de sus finanzas; funge como su asesor económico; y lo representa ante organismos internacionales de naturaleza económica cuando así se le requiere.

Sobre el ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México, estos estarán encomendados a una Junta de Gobierno y a un Gobernador,⁴⁹ quienes sólo pueden ser removidos por causa grave y podrán ser sujetos a juicio político, siendo importante que se conduzcan conforme a derecho, en razón de la trascendencia de las atribuciones que les han sido encomendadas para conducir un órgano constitucional autónomo considerado vital para el Estado Mexicano.

⁴⁸ Cfr. PAGÉS TUÑÓN, Alejandro M., *op. cit.*, nota 41, p. 54.

⁴⁹ En términos del artículo 38 de la Ley del Banco de México, la Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

En suma, el Banco de México, como órgano constitucional autónomo, responsable del sistema financiero y bancario del Estado, juega un papel rector fundamental al contar con funciones reguladas a nivel constitucional, como el monopolio de la emisión de billetes, la conducción de las actividades bancarias de circulación de monetarias y servicios que pueden influir en la efectividad del funcionamiento del sistema de pagos o afectar directamente los intereses públicos.

Por todo lo anterior, este órgano constitucional autónomo, sin lugar a dudas requiere de los medios adecuados que aseguren el respeto a su autonomía y la posible defensa de sus atribuciones constitucionales que le han sido encomendadas.

2.2 El Instituto Federal Electoral.

Si debiéramos poner un ejemplo de un órgano constitucional autónomo representativo de nuestro sistema jurídico, que requiere de medios garantes del respeto irrestricto de su autonomía, sin duda ese sería el Instituto Federal Electoral, mejor conocido por la sociedad como IFE, del cual daremos testimonio en seguida.

2.2.1 Ubicación en nuestro sistema jurídico.

Las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, tuvieron como principal intención la configuración del órgano encargado de organizar las elecciones.⁵⁰ La regulación de la organización de las elecciones federales se estableció en el artículo 41 constitucional, precisándose que era una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

⁵⁰ CABALLERO OCHOA, José Luis, *op. cit.*, nota 34, p. 163.

Dicha función estatal se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en la materia y para la toma de sus decisiones, precisando que sería el Instituto Federal Electoral, instalado formalmente el 10 de octubre de 1990.⁵¹ El IFE, como lo referiremos para efectos prácticos, se definió entonces como el órgano depositario de la autoridad electoral y principal responsable de la función de organizar los procesos electorales.⁵²

Empero el mayor avance en términos de ciudadanizar al IFE, según menciona José Luis Caballero Ochoa, corresponde a los años de 1994 y 1996, pues como lo notaremos con esas reformas se modifica la estructura directiva del Instituto y se avanza en el establecimiento de su autonomía como algo fundamental.

Así se concretaron las reformas relativas a la integración y competencia del IFE, se realizaron en abril, mayo y junio de 1994, estableciendo ahora que la función estatal de organizar las elecciones ejercida hasta entonces por medio de los poderes públicos, pasaría a realizarse directamente mediante un organismo público “autónomo” (IFE), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrían el Poder Ejecutivo y Legislativo de la Federación, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos mexicanos.

Al pasar de un breve tiempo, para ser exactos el 22 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación se publicaron otras reformas a diversos artículos relacionados con la materia; con estas reformas se consolida la judicialización de los procesos electorales con el establecimiento expreso de

⁵¹ Cfr. FLORES GARCÍA, Leopoldo, Tesis: Propuesta de reforma al Artículo 41 constitucional en lo relativo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006, p. 78. Disponible: <http://www.iedf.org.mx/DECEyEC/difusion2006/TesisLicenciatura.pdf>, trabajo participante en el 6° concurso de tesis, ensayo y cuento, 2006, organizado por el IEDF.

⁵² *Ibidem.* p. 79.

órganos y medios jurídicos de impugnación para el control constitucional de leyes, actos y resoluciones de naturaleza electoral.

Manifiesta Leopoldo Flores García, en relación a este suceso: “El paso que se da con esta reforma es de una dimensión difícil de medir. Sólo su aplicación en el futuro pondrá de manifiesto la trascendencia que tendrá en el desarrollo de nuestra vida jurídico-democrática.”⁵³

El autor puntualiza eso porque dichas reformas se aprobaron por unanimidad, es decir, por el consenso total de todas las fuerzas políticas representadas en las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, constituyéndose en un hecho inédito en la vida de México.

Por cuanto atañe al tema del IFE, en aquellas reformas se materializó el acuerdo indispensable para consolidar su autonomía como máxima autoridad electoral federal respecto de los dos principales poderes públicos. Y también se modificó la integración del Consejo General, quien es su máximo órgano de dirección, al establecerse que la toma de decisiones correspondería a ocho Consejeros Electorales, una figura jurídica nueva en su integración.⁵⁴

Además, para fomentar la imparcialidad y responsabilidad en el desempeño de estos importantes cargos electorales, y en virtud del carácter público del IFE y de lo delicado de la función que ejerce, se propone que su Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, estén sujetos al régimen de los servidores públicos establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

Así las cosas, tenemos que en julio del año 2000 por vez primera las elecciones de nuestro Presidente de la República, se realizan bajo la

⁵³ *Ibidem.* p. 82.

⁵⁴ *Ibidem.* p. 87.

responsabilidad de un órgano totalmente autónomo, con lo que fue posible dar cuanta casi de inmediato de los resultados.⁵⁵ A diferencia de lo anterior, el último proceso electoral estuvo lleno de un hermetismo sin precedentes, con lo cual se puso en entredicho que la autonomía e independencia del IFE en el ejercicio de sus atribuciones de verdad sea plena. Siendo las facultades que le han sido asignadas las mostradas en el punto siguiente.

2.2.2 Facultades.

En efecto, la función primordial del IFE como órgano del Estado es llevar a buenos términos la organización de los procesos electorales, pero igualmente abríamos de agregar otras funciones: “la de la defensa del sufragio y del sistema democrático, integrar el Registro Federal de Electores, fortalecer el régimen de partidos y velar por garantizar la autenticidad y efectividad del sufragio, independientemente de promover y desarrollar la vida y cultura democráticas”.⁵⁶

De la función estatal de organizar las elecciones federales, podemos decir que:

Este tema constituye uno de los retos por superar en la evolución del sistema electoral mexicano. La organización de las elecciones, el desempeño profesional de la función electoral y la capacitación permanente de todos los actores que intervienen en la vida política del país son los elementos indispensables para su consecución. [...] La organización de las elecciones será indudablemente un aspecto que se pretenderá modificar en nuestra legislación federal y seguramente en la de la mayoría de los estados de la República, tal y como sucede actualmente.⁵⁷

Lo anterior, solo pone de manifiesto la importancia de este proceso de la organización de las elecciones en la vida democrática nacional. A su vez el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, define al proceso electoral como:

⁵⁵ CABALLERO OCHOA, José Luis, *op. cit.*, nota 34, p. 163.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 164.

⁵⁷ FLORES GARCÍA, Leopoldo, *op. cit.*, nota 51, p. 19.

“Artículo 173

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

...”

Como se infiere del precepto jurídico citado, este conjunto de actos decretados por la Constitución y el Código en mención, se realizan no solo por las autoridades electorales, sino también por partidos políticos nacionales y los ciudadanos, teniendo por objeto la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Ahora bien, el fundamento de esta y otras facultades del IFE emanan del artículo 41 de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I...

II...

III...

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a g)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) a c)

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta Base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

...
...
...
...
...
...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las

agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...
...

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI...⁵⁸

La disposición constitucional aquí transcrita prevé la forma en que ha de ejercitarse el poder soberano que corresponde en origen al pueblo, quien lo delega formalmente en los Poderes de la Unión para su ejercicio, y en los Poderes de los Estados en lo que toca a sus regímenes internos. De igual forma se estipula que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas.⁵⁹

Ahí en este precepto se le otorga al IFE la autoridad única para la administración del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos. Y se le concede a su vez la potestad amplísima de infraccionar las contravenciones a esta disposición.

Además, se señala de acuerdo a la fracción V, que la organización de las elecciones federales, es una función estatal, materializada a través de un organismo público autónomo denominado de forma oficial: "Instituto Federal Electoral".

⁵⁸ Este precepto fue modificado recientemente a través del Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Noviembre de 2007.

⁵⁹ El artículo 50 de la Constitución Federal establece: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores". Por su parte el artículo 80, prevé que el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Por cuanto atañe a la autonomía política del IFE, hay quien afirma que resulta absoluta frente a cualquier órgano del Estado, excepto por el control jurisdiccional que ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien puede revisar todos los actos de los órganos del Instituto.⁶⁰ Esta aseveración en el tiempo actual se encuentra en entre dicho, pues el IFE y su condicionada autonomía esta siendo asediada con malevolencia por los principales actores políticos del país.

En otro orden de ideas, se dice por igual que el IFE se encontrará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; entendiéndose por personalidad jurídica de un ente colectivo como lo es el IFE, a la facultad de ser sujeto de derechos y obligaciones; y por lo tocante al concepto de patrimonio se puede concebir en particular al conjunto de poderes y deberes apreciables en dinero que tiene una persona.

Sobre la integración del IFE, en la cual participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos,⁶¹ resalta la conformación del Consejo General, quien es su órgano superior de dirección integrado por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, además de la concurrencia, con voz pero sin voto, de los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.⁶²

Algo más a resaltar es que al IFE, corresponden otras actividades exclusivas y directas, ejemplo de ellas lo son las relativas a la capacitación y educación cívica, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los

⁶⁰ Cfr. FLORES García, Leopoldo, *op. cit.*, nota 51, p. 96.

⁶¹ Para José Luis Caballero Ochoa, la participación tripartita en la integración del Consejo General del IFE, especialmente la de los ciudadanos quienes son representados por el consejero Presidente y ocho consejeros electorales, que tienen en sus manos en verdad la dirección del organismo, le otorga verdadera independencia técnica, de gestión y de toma de decisiones. *Op. cit.*, nota 34, p. 164.

⁶² Los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del IFE, se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Constitución, esto reviste una singular importancia, pues al estar al frente de la dirección de un órgano esencial del Estado como lo es el IFE, tal régimen los incita a conducirse en un marco legal en su actuar.

partidos políticos, al padrón y lista de electores, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos señalados por la ley, la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección de Presidente de la República en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos con fines electorales.

Una de las recientes aportaciones a la competencia del IFE, es la facultad de asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que lo soliciten, la organización de procesos electorales locales; con lo cual se sustancia de forma importante su labor.

Así arribamos ahora a los fines de esta institución, siendo los dispuestos por el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según se muestra en seguida:

“Artículo 69

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

2...”

La persecución de estos fines, no solo se orienta a garantizar la celebración periódica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, sino por el contrario van más

allá, porque la labor confiada al IFE representa en términos generales la materialización del deseo de nuestra sociedad, por contar con órganos de gobierno legitimados a plenitud para el sano ejercicio del poder soberano, así como el aseguramiento continuo del desarrollo integral de la vida democrática nacional.

Sin embargo, estos fines al igual que aquéllas atribuciones delegadas al IFE, como órgano constitucional autónomo encargado de la función estatal electoral, se encuentran un tanto desangelados, en virtud de la falta de un medio jurídico con que pudiese contar este órgano, que sea oponible a una posible transgresión de su esfera competencial; como lo son las controversias constitucionales.

La misma esfera competencial del IFE, se ha visto vulnerada sobre todo por los partidos políticos más influyentes en el poder, trayendo serias consecuencias sobre la ya entredicha autonomía de esa institución, desatando en varias ocasiones una polémica en torno a la falta de respeto de la misma, lo cual será parte de nuestro análisis en el apartado último de este trabajo.

Una vez demostrada la importancia de las facultades constitucionales conferidas en exclusiva al IFE como órgano esencial del Estado, damos paso al estudio del siguiente órgano constitucional autónomo insigne de nuestro sistema jurídico contemporáneo.

2.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En principio debemos de aclarar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en realidad es un organismo de reciente inclusión en nuestro régimen constitucional, quien nace a raíz de un gran reclamo social por los números casos de violación a los derechos fundamentales; según veremos a continuación.

2.3.1 Ubicación en nuestro sistema jurídico.

Al Ombusman, como también se le conoce a los órganos protectores de los derechos humanos, tiene su origen en Europa. En concreto, en la Ley Constitucional sobre forma de Gobierno de Suecia del año 1809. Dicho vocablo de origen sueco significa “representante”.⁶³

Esta institución desde su comienzo tenía la atribución de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afectaban los derechos e intereses legítimos de aquellos.

Para Héctor Fix-Zamudio, el Ombusman es: “un organismo dirigido por uno o varios funcionarios, poseedores de la función esencial de recibir e investigar reclamaciones, por la afectación de los derechos legítimos e inclusive de los fundamentales de los gobernados consagrados constitucionalmente, sea como una infracción de legalidad o por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto de las autoridades administrativas”.⁶⁴

Sus antecedentes más lejanos en nuestro país, se ubican en la Ley de la Procuraduría de la Defensa de los Pobres de 1847, que Don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí, entonces se dijo:

La defensa de los Derechos Humanos se vuelve una prioridad real y fundamental de la sociedad y del gobierno, y se configura una fuerza social que absolutamente nadie puede ya detener y que arrollará a las autoridades, [...] que se atrevan a violar los Derechos Humanos; [...] este gran movimiento de la sociedad y del gobierno puede sintetizarse con dos lemas: “*Nadie está por encima de la Ley y No a la impunidad*”.⁶⁵

Entre otros antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podemos citar al Procurador de vecinos en la ciudad de Colima,

⁶³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos, 2ª ed., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, p. 202.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 204.

⁶⁵ CARPIZO, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, 3ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 12.

creado por el Ayuntamiento de esa ciudad en 1983; a la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, creada en 1988; la Defensoría de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro establecida 1988; y en el caso del Distrito Federal se menciona a la Procuraduría Social creada en 1989, quien ya recibía quejas y emitía sus respectivas recomendaciones contra las autoridades administrativas.⁶⁶

Una vez agotados los anteriores precedentes, se dio pauta en nuestro país al establecimiento del organismo protector más importante de los derechos humanos, es decir, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, creada en junio de 1990; en aquel entonces solo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Y tan solo un año después en 1991, fue el Presidente de la República quien envió el proyecto de reforma para constitucionalizar a la CNDH, siglas que representan a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que utilizaremos en adelante para efectos prácticos. Así con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1992, se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución, elevándose a la CNDH a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de organismo público descentralizado.

De igual manera, fue mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 1999, que la Comisión se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y de presupuesto. Siendo esa reforma la que concibió a los órganos protectores de los derechos humanos como entidades constitucionales autónomas.⁶⁷

Al respecto, nos expresa Jorge Carpizo, que la autonomía es un requisito esencial para el buen funcionamiento del Ombudsman, pues de no ser así no

⁶⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, nota 63, pp. 205-206.

⁶⁷ ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 59.

podría en realidad considerarse como un autentico Ombusman.⁶⁸ Ese reconocimiento de la autonomía de la CNDH, se justifica al realizar un análisis de sus atribuciones, lo cual hacemos de la siguiente manera.

2.3.2 Facultades.

Antes de adentrarnos en las facultades constitucionales de la CNDH, nos gustaría primero desentrañar el significado de la expresión “Derechos Humanos”. Los derechos del hombre o derechos humanos, se refieren a los principios ubicados en la esfera jurídica del ser humano, teniendo el deber de respetarlos todas las autoridades del Estado.⁶⁹

Nos manifiesta Enrique Quiroz Acosta, que estos existen en cada persona por el simple hecho de existir. Corresponden al derecho natural, que el constitucionalismo debe reconocer, plasmar y aún más hacer positivo.⁷⁰ Esos derechos son los principios de libertad, dignidad e igualdad. Son Universales, por ende deben respetarse por todo orden jurídico y establecerse medios idóneos para su defensa.⁷¹

Con base en estos elementos nos es factible aseverar que los Derechos Humanos como tales representan parte de la esencia del Hombre, en consecuencia no pueden, ni deben, transgredirse o vituperarse, pues son inalienables, de ahí la trascendencia de contar con un organismo garantizador de su respeto.

⁶⁸ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, nota 65, p. 49.

⁶⁹ QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de derecho constitucional: primer curso, 2ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 149.

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Cfr.* CARPIZO, Jorge, citado por QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Ídem.* También nos dice Jorge Carpizo que estos derechos se han ampliado involucrando no solo a las garantías individuales, sino que las constituciones contemporáneas al igual contienen garantías sociales, o sea, que se reconocen garantías con propósitos de proteger a los grupos sociales más vulnerables y marginados. Aunado a esto, expone que las garantías individuales, son la medida en que la Constitución protege los Derechos Humanos; es decir, mientras el Derecho Humano es una idea general y abstracta, la garantía por su parte, es una idea individualizada y concreta. Por tanto, la Constitución da la enumeración y medidas de ellos que son garantías individuales. *Vid. ibidem*, pp. 150-152.

Ahora bien, la configuración del Ombusman Mexicano y sus facultades, están prescritas en el apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República Mexicana, siendo las siguientes:

“Artículo 102.

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán 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.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.”

Según se desprende de este precepto constitucional, le corresponde al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, establecer

organismos protectores de los derechos humanos. Al instaurado por el Congreso de la Unión se le denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta por ser necesario con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; caracteres distintivos de un órgano constitucional autónomo.

Respecto de la competencia de la CNDH, esta se concreta a conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público -a excepción hecha de los del Poder Judicial Federal-, que violen los derechos humanos.⁷²

Para tal efecto la CNDH podrá formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. La importancia de la no obligatoriedad de las recomendaciones públicas, considero radica en que si aparejasen coercibilidad, entonces se convertirían sustancialmente en sentencias, pasando a ser resoluciones jurisdiccionales de tal modo que el Ombusman se convertiría en un tribunal más.

Cabe subrayar que las recomendaciones del Ombusman son autónomas, es decir, ninguna autoridad o persona puede impulsar su sentido. Además las recomendaciones deben de ser del conocimiento de la sociedad, pues asegura Jorge Carpizo: "...en esto descansa el gran éxito de las mismas, pues si fuesen secretas simplemente fracasarían".⁷³

Así la publicidad se convierte en una piedra angular de todas las acciones del Ombusman, encontrando un gran respaldo en la opinión pública de la sociedad. De esa forma la autoridad a quien es dirigida la recomendación,

⁷² Véase los artículos 3º, 6º y 8º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde se reitera su ámbito de competencia federal, la naturaleza administrativa de los actos u omisiones que podrán ser motivo de queja, y la exclusión de los actos jurisdiccionales como parte de su competencia, respectivamente.

⁷³ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, nota 65, p. 90.

se inclina a su aceptación, influyendo desde luego el costo político que tendría el rechazarla.⁷⁴

Por otra parte, el mismo apartado B del artículo 102 constitucional, implanta la prohibición para que estos organismos no sean competentes tratándose de asuntos electorales, de índole laboral o jurisdiccional. De tal suerte, la CNDH debe mantenerse al margen del debate político que implican los aspectos de naturaleza electoral.

Sobre los conflicto laborales, debemos entender que son asuntos entre particulares, por ello no deben pertenecer a su competencia. Lo contrario dice Jorge Carpizo, sería que estos organismos duplicaran o sustituyeran a las Juntas laborales en sus funciones.⁷⁵

Esos órganos constitucionales no pueden, ni deben, inmiscuirse en asuntos jurisdiccionales, pues se correría el riesgo de desquiciar todo el orden jurídico si un órgano ajeno al Poder Judicial interviniese en sus funciones exclusivas.⁷⁶

En este orden de ideas, el análisis desplegado por el Ombusman en cada asunto, no solo será de carácter legal, sino también buscará prevalecer la justicia, la equidad, los principios de coexistencia social y las conductas que deben seguir los funcionarios públicos. Así, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, esta Comisión posee atribuciones muy amplias, pues además de las antes mencionadas, efectúa labores de enseñanza, promoción y divulgación de los Derechos Humanos, aunado al establecimiento de una política de respeto de esos derechos.⁷⁷

⁷⁴ Cfr. *Ídem*.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 91.

⁷⁶ Sobre el tema en particular, Jorge Carpizo, nos ilustra al mencionar que existe un sistema jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, que corresponde al juicio de amparo; y un sistema "no" jurisdiccional de defensa de los mismo derechos, ambos complementarios entre sí, pues sus finalidades son las mismas, la diferencia específica se encuentra en el tipo de sistema. *Vid. ibidem*, p. 96.

⁷⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, nota 63, p. 207.

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es representada orgánicamente por un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, siendo el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien preside dicho Consejo, y quien a su vez como funcionario público sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

Atento a lo hasta aquí expuesto, y parafraseando a Jorge Carpizo, queremos añadir que el futuro del Ombusman en México está fincado en ser, cada día más uno de los instrumentos que otorga el orden jurídico para la mejor defensa de los derechos humanos.⁷⁸

Finalmente, solo nos resta ratificar que el Ombusman es un órgano del Estado y no del gobierno. Es decir, un órgano de naturaleza pública, circunscrito en la Constitución, para que cumpla con la función estatal de vigilar el respecto absoluto de los Derecho Humanos.

La interrogante en relación a con qué medios de defensa cuenta este órgano constitucional autónomo, para llevar a buenos términos la encomienda constitucional a él delegada, es similar a la de los órganos que le anteceden en este capítulo, cuestión de la cual nos ocuparemos en el capítulo final de nuestro trabajo.

⁷⁸ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, nota 65, p. 65.

Capítulo III

El procedimiento de las controversias constitucionales

Habíamos dicho con anterioridad, que la Constitución como ordenamiento jurídico fundamental y supremo requiere de mecanismos para hacer prevalecer sus mandamientos. En tal tenor, las controversias constitucionales son representantes de esos instrumentos de control constitucional, pues tienen por objeto primordial el mantener el orden jurídico de distribución de competencias entre los órganos del Estado.

En lo que atañe a su procedimiento, aquel se encuentra regulado como ya indicamos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de nuestro trabajo Ley Reglamentaria. Dicho procedimiento se integra de la siguiente manera.

3.1 Las partes.

Resulta indispensable manifestar a manera de consideración previa, que el presupuesto por el cual una persona u órgano pueda fungir como parte en cualquier procedimiento, es el contar con legitimación para así hacerlo. Entonces es oportuno mostrar en primer término qué debemos entender por legitimación.

Por legitimación se debe entender a la capacidad o derecho para hacer o dejar de hacer algo. O bien, también podemos catalogarla como un presupuesto procesal, en el sentido de que debe existir para que haya proceso. De tal modo, resulta sabido que quien tiene el derecho o el interés jurídico para la solución de un determinado litigio puede comparecer a éste con el carácter de parte.⁷⁹

⁷⁹ Cfr. ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 115.

Ahora bien, conforme al artículo 10 de la Ley Reglamentaria, las partes en la controversia constitucional son:

“ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.”

Como puede verse, tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. Mientras la calidad de demandado corresponde a la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

Asimismo, la legitimación para fungir como tercero o terceros interesados atañe a las entidades, poderes u órganos, quienes sin tener el carácter de actores o demandados pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse en el asunto en cuestión. También se le reconoce capacidad para fungir como parte al Procurador General de la República.

En este orden de ideas, para poder identificar a los entes que pueden apersonarse como actor, demandado o tercero interesado, es oportuno recordar que en términos de la fracción I del artículo 105 constitucional son: la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal; el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de sus

Cámaras o la Comisión Permanente; los poderes de una misma entidad federal; y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal.⁸⁰

Respecto de los presupuestos implícitos de la acción de controversia constitucional, José de Jesús Gudiño Pelayo, alude en primer término a una entidad, poder u órgano de los facultados por el artículo 105 constitucional para promover la acción; el segundo presupuesto, concierne a un ente público que pueda fungir como demandado; el tercero, es representado por una conducta imputable al ente público demandado; y finalmente, la existencia de un agravio o afectación proferido por la conducta impugnada.⁸¹

Los anteriores postulados se resumen en un sujeto activo legitimado, un sujeto pasivo legitimado, una conducta impugnada y un agravio. Para verificar el primer punto, sobre quien tiene legitimación para promover la controversia, basta con observar lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 constitucional; a tal legitimación para interponer controversia constitucional se le conoce como “legitimación activa”.⁸²

En el caso de los órganos con el carácter de demandados, es acertado señalar que pudieran ser los mismos que pueden desempeñarse como actores; a ese carácter específico para poder ser parte demandada en este proceso, se le conoce como “legitimación pasiva”.⁸³

A lo anterior, valdría apuntar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que no solo esos entes pueden fungir como demandados por ser órganos originarios, sino de igual modo pueden serlo aquellos que desarrollan en forma legal las atribuciones que originalmente les corresponde a los primeros, denominándolos a éstos como órganos derivados.

⁸⁰ *Vid. supra*, pp. 24-25.

⁸¹ *Cfr.* GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2002, p. 22.

⁸² *Ibidem*, p. 23.

⁸³ *Ibidem*, p. 27.

Por órgano derivado, según palabras de José de Jesús Gudiño Pelayo, debe entenderse aquellos órganos que son creados y tienen delimitada su competencia no en la Constitución sino en una ley.⁸⁴ Esta aseveración no podría ser aplicada a los órganos constitucionales autónomos, pues no deben ser considerados órganos derivados, sino por lo contrario como órganos originarios, en virtud de que su competencia esta determinada por la Constitución, y no por una ley; sin embargo, como veremos más adelante, no cuentan con legitimación para accionar dicho mecanismo.

Resulta aplicable a nuestro tema la siguiente tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto disponen:

Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VIII, Diciembre de 1998
Página: 790
Tesis: P. LXXIII/98
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

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

⁸⁴ *Ídem.*

al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, tesis P./J. 84/2000 de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

De la tesis en cita, se observa la distinción realizada por nuestro Máximo Tribunal, en relación a los dos tipos de legitimación conocidos en este procedimiento constitucional. No obstante, se deberá en cada caso en particular analizar la legitimación de los sujetos inmiscuidos atendiendo al principio de supremacía constitucional y a la finalidad perseguida por el espectro de tutela jurídica de este instrumento constitucional.

3.2 La suspensión.

El incidente de suspensión cumple una función de suma importancia en este procedimiento, la justificación del mismo se refleja en la necesidad de contar con una medida cautelar cuya principal finalidad sea evitar la extinción o preservar la materia del litigio, o sea la sustancia respecto de la cual se resolverá al dictar la sentencia de fondo.

La suspensión en la controversia constitucional se tramita vía incidental, es decir, de manera accesoria, pues guarda relación con el tema principal del

proceso, aunque con cierta independencia, debiendo tramitarse y resolverse de igual manera.⁸⁵

La suspensión en términos del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, se otorga por el ministro instructor, ya sea de oficio o a petición de parte, pudiéndose conceder hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. De igual forma, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión, siempre y cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente y justifique, esto lo dispone el artículo 17 del mismo ordenamiento.

En contraste, la medida de suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales, procediendo solo contra actos concretos en *stricto sensu*, excluyéndose por consiguiente a las normas generales. Asimismo, esta medida no puede concederse en aquellos casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad, según dispone el artículo 15 de la Ley en comento.

En fin, en todo caso como lo previene el artículo 18 de la Ley Reglamentaria, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del asunto. Debiendo el auto mediante el cual se otorgue la suspensión señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para hacerla efectiva.

Podemos aplicar a lo hasta aquí manifestado sobre la suspensión, la tesis con el rubro siguiente:

⁸⁵ Cfr. ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 128.

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Junio de 2005

Página: 649

Tesis: 1a. L/2005

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.

La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.

Recurso de reclamación 71/2005, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 106/2004. Poder Legislativo del Estado de Morelos. 20 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.”

Bajo este contexto, notamos que la suspensión reviste una destacada relevancia en este procedimiento constitucional, por eso las partes en conflicto sitúan un gran interés en su tramitación y resolución, en virtud de que sin esta figura jurídica no se podrían resolver efectivamente muchos de los asuntos.

3.3 La improcedencia y el sobreseimiento.

La relación existente entre la improcedencia y el sobreseimiento, dentro del procedimiento establecido para la controversia constitucional es inseparable. Por un lado, las causales de improcedencia impiden por sí un pronunciamiento sobre el fondo del asunto;⁸⁶ por el otro, el sobreseimiento se manifiesta como una forma de terminar un juicio sin que se resuelva o juzgue respecto del fondo del asunto.⁸⁷

Reguladas por el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, las causales de improcedencia a eludir para la viable interposición de una demanda de controversia constitucional, son las siguientes:

“ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
- VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

⁸⁶ Cfr. SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *op. cit.*, nota 18, p. 112.

⁸⁷ Cfr. ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 157.

Como se observa, las causas para considerar una controversia constitucional improcedente son diversas, además el precepto en citación tiene un carácter enunciativo, más no limitativo, dejando ver que existe la posibilidad de la aparición de otras causales.

De la primera fracción se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta causal suena lógica, pues como refiere Francisco Acuña Méndez, la Suprema Corte de Justicia esta al margen de este medio de control constitucional, en razón de ser la única instancia en que se tramita y se resuelve aquel procedimiento.⁸⁸

En lo que hace a la improcedencia contemplada por la fracción segunda, ésta es congruente con la fracción II del artículo 105 constitucional, el cual prevé que la única vía para impugnar normas generales de materia electoral, es la acción de inconstitucionalidad.

Sobre las fracciones tercera y cuarta, debemos comentar que se refieren a la improcedencia contra la materia de una controversia pendiente de resolver, es decir que pudiese existir una litispendencia, siendo inútil y nada práctico conocer y resolver dos veces sobre la misma materia; y a la improcedencia contra normas generales o actos que hubiesen sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, en otras palabras que se trate de una cosa ya juzgada⁸⁹.

De igual forma, la improcedencia se da según la fracción quinta, cuando han cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia,

⁸⁸ *Ibidem*, p. 146.

⁸⁹ *Ídem*.

en virtud que ha dejado de existir la materia, ya no produciendo efecto alguno o por el hecho de la derogación de la norma.

En tal orden de ideas, las fracciones sexta, séptima y octava contemplan la improcedencia cuando no se agote la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos para ello; y cuando ésta resulte de una disposición prevista en la propia ley, respectivamente.

Los tres supuestos anteriores consideramos son relevantes. Como ejemplo del último podemos situar el hecho de no contar con legitimación para ser parte en el proceso, de lo cual hablaremos en el capítulo siguiente, pues le atañe seriamente a nuestra propuesta.

Bien ahora, en relación al sobreseimiento en esta materia en particular, lo concebimos como la resolución definitiva que pone fin a la instancia, sin resolver la controversia planteada, omitiéndose un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado.⁹⁰ Por ende, nos es dable decir, que la relación entre improcedencia y sobreseimiento, es que la primera es la causa y el sobreseimiento su efecto o consecuencia.⁹¹

Así tenemos que la reglamentación de los casos para sobreseer una controversia constitucional, se halla prevista en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria, el cual señala:

“ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

⁹⁰ Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.*, nota 81, p. 51.

⁹¹ *Ibidem*, p. 52.

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.”

El sobreseimiento en primer término, procede cuando la parte actora se desiste en forma expresa de su demanda, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales, por exclusión sí podrá realizarlo en contra de cualesquiera otros actos.

Sobre el particular, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, nos insiste sobre la importancia y delicadez de esta causal, pues desde su particular perspectiva el sobreseimiento no debe decretarse cuando estén involucradas normas generales, porque puede trastocarse directa y gravemente a la Constitución.⁹²

Por nuestra parte nos adherimos a este propósito, pues consideramos peligroso el que se pudiera negociar entre las partes –sobre todo entre órganos políticos- la aplicabilidad de normas inconstitucionales mediante la figura del desistimiento, de ahí la trascendencia de esta limitante establecida por el legislador.

Otro de los presupuesto corresponde a cuando durante el juicio aparece o sobreviene alguna de las causas de improcedencia con anterioridad comentadas. Del mismo modo, se suscita el sobreseimiento cuando de las constancias de autos aparece con claridad la no existencia de la norma o acto materia de la controversia, o en su caso cuando no se probare su existencia. Mientras el último supuesto para sobreseer se da cuando por convenio entre las

⁹² Cfr. SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *op. cit.*, nota 18, p. 112.

partes, deja de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales, supuesto al que podría aplicar por analogía los comentarios vertidos en los párrafos anteriores.

3.4 La demanda y su contestación.

Para la promoción de una controversia constitucional, la parte actora deberá realizarlo mediante la presentación de una demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los plazos estipulados para la presentación del escrito por el cual se demanda son:

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

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

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

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

Tanto tratándose de la impugnación de actos como de normas generales, el término correspondiente es de treinta días. Para los actos el término se contabiliza a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; o al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y por último, al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Ahora bien, para la impugnación de normas generales el término se cuenta a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia planteada, dependiendo de las circunstancias del caso.

En último lugar, tenemos que la Ley Reglamentaria prevé el término de sesenta días para conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, sin embargo vale la pena aclarar que dicha fracción fue derogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005.⁹³

A propósito de los requisitos del escrito de demanda, tenemos en términos del artículo 22 de la Ley Reglamentaria, los siguientes:

“ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

- I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
- VII. Los conceptos de invalidez.”

En tal virtud, observamos que los requisitos establecidos por este numeral son bastantes para delimitar adecuadamente los sujetos a intervenir en el proceso, así como la materia de fondo sobre la que versará el asunto. Siendo importante definir en primera instancia quién es el ente actor, demandado y tercero interesado, además de la norma general o acto cuya invalidez se demande y los preceptos de la Constitución que se estimen violados.

⁹³ Mediante el mismo Decreto se adicionaron las fracciones X y XI, al artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a su vez facultades a la Cámara de Senadores, para solucionar los conflictos sobre límites territoriales entre las entidades federativas.

En otro orden de ideas, por lo que atañe a la contestación, el escrito por el cual se presenta esta deberá contener según lo determinado en el artículo 23 de la Ley Reglamentaria, cuando menos la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, o expresando que son ignorados por no ser propios de la parte demandada, o exponiendo cómo ocurrieron en realidad; aunado a lo anterior, se expondrán las razones o fundamentos jurídicos estimables para sostener la validez de la norma general o acto reclamado.

Atendiendo al párrafo que precede, podemos comentar que la base y sustento de la contestación versará en la apropiada argumentación para respaldar la validez constitucional del acto o disposición jurídica general en entredicho. Una vez visto estos dos puntos del procedimiento, damos paso a la etapa más interesante del proceso, o sea, a la instrucción.

3.5 La instrucción.

Los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria de la materia, establecen el camino a seguir en la instrucción de este procedimiento constitucional. Esta etapa inicia con la recepción de la demanda por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a su vez la turnará a un ministro instructor,⁹⁴ para que califique la admisión, desechamiento o aclaración de la misma.⁹⁵

Una vez admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada, concediéndole un término de treinta días para dar su contestación por escrito; y dará vista a las otras partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga en un plazo similar. Pudiendo la parte demandada, reconvenir a la actora.

⁹⁴ Véase las principales funciones del ministro instructor que destaca Olga Sánchez Cordero de García Villegas, *op. cit.*, nota 18, p. 111.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 110.

Respecto de los escritos de demanda, contestación, reconvención o en su caso ampliación, cabe decir que si llegaren a ser oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las anomalías detectadas en ellos. Y de no subsanarse las irregularidades, según la trascendencia del asunto y si a juicio del ministro instructor lo amerita se correrá traslado al Procurador General de la República, y con la anuencia de su pedimento se admitirá o desechará la demanda.

Así las cosas, ya habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso la ampliación o la reconvención, se estará lo señalado por el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, señalándose fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, a verificarse dentro de los próximos treinta días.

En términos del artículo 31 de la Ley de la materia, en las controversias constitucionales pueden ofrecerse todo tipo de pruebas, salvo excepción expresa de las posiciones y aquellas contrarias al derecho. El mismo precepto previene que en cualquier caso corresponderá al ministro instructor desechar de plano las pruebas que no tengan relación con el asunto o no influyan en la sentencia final.

Aquí el ministro instructor utilizará su personal criterio para concluir si una prueba ofrecida está o no directamente relacionada con la controversia, o bien que no es apta para influir en el sentido último de su resolución. A contrario *sensu*, se puede concluir que en esta materia no son admisibles todas las pruebas ofrecidas, sino solo aquellas relacionadas con la controversia, o bien que su por contenido pudieren influir en la fundamentación de la sentencia definitiva.⁹⁶

⁹⁶ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., El artículo 105 constitucional, 4ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 77.

Por cuanto hace al ofrecimiento de las pruebas, deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia antes mencionada, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, por ejemplo al presentar la demanda o la contestación, sin perjuicio de hacer relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto.

Otras pruebas como la testimonial, pericial y de inspección ocular deben anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, con el fin de que todas las partes puedan repreguntar en la audiencia de ley.

Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la respectiva diligencia. Igualmente, cada una de las partes podrá designar un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado.

La celebración de la audiencia ordena en el artículo 34 de la Ley Reglamentaria, se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Una vez abierta la audiencia se procederá a recibir por su orden las pruebas, y acto seguido los alegatos de las partes.

Finalmente, el ministro instructor podrá en todo tiempo decretar pruebas para mejor proveer, y podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto, tal y como lo señala el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de este procedimiento.

Se puede aplicar al respecto la siguiente tesis judicial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es del tenor expuesto a continuación:

Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
I, P.R. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.
Página: 205
Tesis: 31
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER.- En términos del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer "en todo momento", es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, sin que dicha facultad quede condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y por lo tanto, tal poder comprende el tener expedita la facultad para decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquéllas no ofrecidas por las partes (ya que para éstas existe un período probatorio establecido en la ley de la materia que no rige para el juzgador), o que no provengan de éstas, con tal de que conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos. Esta facultad tan amplia del Ministro instructor en materia probatoria se corrobora en el segundo párrafo del precepto citado, en donde se prevé que el propio Ministro "asimismo", -esto es, con independencia de lo anterior-, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto, estableciéndose con ello como objetivo fundamental de la controversia constitucional, la tutela de las normas constitucionales sobre intereses particulares, ya que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en una controversia constitucional sometida a su decisión, no queda sujeta a subterfugios procesales de las partes que tiendan a beneficiar sus propios intereses.

Recurso de reclamación en la controversia constitucional 11/95.-Roberto Madrazo Pintado, gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, Pedro Jiménez León, presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura al Congreso del Estado de Tabasco y Andrés Madrigal Sánchez, procurador general de Justicia de dicho Estado.-12 de octubre de 1995.-Once votos.-Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, noviembre de 1995, página 85, Pleno, tesis P. CX/95. véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 577.”

Ya concluida la audiencia de ley, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal en Pleno, el proyecto de resolución respectivo como la manda el numeral 36 del aludido ordenamiento. Así se concluye esta etapa, dando paso al pronunciamiento de la sentencia final.

3.6 Sentencias.

La Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, asienta a manera de concepto: “la sentencia es la resolución que pronuncia un juez o tribunal para resolver un litigio, conflicto o controversia, lo que es la terminación normal del proceso”.⁹⁷

Siguiendo esta línea, tendríamos que la sentencia es el acto jurídico más importante del juez o tribunal, y en el caso particular de las controversias constitucionales sería el acto por el cual nuestro Máximo Tribunal pone fin a este proceso mediante la pronunciación de dicha resolución.

Resulta bien sabido, que en esta materia en particular existen tres tipos de resoluciones finales siendo estas las siguientes:⁹⁸

Las sentencias de sobreseimiento: estas se declaran cuando en razón de una cuestión fáctica o jurídica la controversia es improcedente, ya sea que la norma o el acto no existan o por la propia causa de improcedencia.

Las sentencias estimatorias: se concretan a afirmar que en efecto, la norma general o los actos reclamados son invasores de la competencia del actor, y por consecuencia violan la Constitución Federal.

Las sentencias desestimatorias: por el contrario declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado, o al menos no se declara la inconstitucionalidad, por no haberse alcanzado la votación requerida para así hacerlo.⁹⁹

⁹⁷ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *op. cit.*, nota 18, p. 115.

⁹⁸ *Vid. ¿Qué son las controversias constitucionales?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001, p. 40.

⁹⁹ En términos del artículo 105 de la Constitución Federal, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, las resoluciones tendrán efectos generales únicamente cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros.

Ahora bien, según el artículo 39 de la Ley Reglamentaria, al dictarse la sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de igual forma examinará en su conjunto los razonamientos vertidos por las partes, con el único fin de resolver la cuestión planteada respecto del fondo del asunto. Y en términos del artículo 40, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o de los agravios expuestos.

Lo anterior, esta inspirado en la institución denominada “suplencia de la queja”, la cual opera dentro del juicio de amparo de acuerdo con el principio general de derecho procesal “*iura novit curia*”, o sea que el juez conoce el derecho y por tanto debe de aplicarlo aunque las partes no lo invoquen o lo realicen de forma incorrecta.¹⁰⁰

Así encontramos que la suplencia del error, se da en la citación de la garantía constitucional vulnerada, la cual resulta incongruente con el concepto de violación, en virtud de que se alude a un precepto constitucional equivoco.¹⁰¹ Por otra parte en la queja deficiente, el concepto de invalidez es totalmente omitido o imperfectamente desarrollado, o la cita de la garantía constitucional violada puede faltar totalmente.¹⁰²

En suma, la suplencia del error se debe a una imperfección en el estilo, y la suplencia de la queja a una imperfección del fondo. En la primera, si existe un concepto de violación o mejor dicho de invalidez para efectos de la materia en estudio; en cambio en la segunda, falta total o parcialmente dicho concepto, constituyéndose por consiguiente una evidente omisión.¹⁰³

¹⁰⁰ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, nota 17, p. 218.

¹⁰¹ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, nota 96, p. 103.

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ *Ídem.*

Los requisitos de las sentencias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la materia de la controversia constitucional, están contenidos en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria, siendo los siguientes:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.”

Atendiendo a estos requisitos, diremos que por la fundamentación de las sentencias podemos comprender a la mención concreta de los preceptos jurídicos que sirven de apoyo al juzgador en la resolución del conflicto. Y por lo referente a la motivación, esta consta de la exposición de los argumentos y razonamientos jurídicos, para justificar la aplicación de aquellos preceptos legales en la sentencia.¹⁰⁴

Asimismo, al dictarse la sentencia se deberá delimitar sus alcances y efectos, fijándose con precisión los órganos obligados a darle cumplimiento y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito

¹⁰⁴ Cfr. SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *op. cit.*, nota 18, p. 115.

correspondiente. En todo caso, en los puntos resolutiveos se determinará si se decreta el sobreseimiento o se declara la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados en cuanto a su constitucionalidad.

Además, por cuestiones de jerarquización de la ley, cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma general invalidada, pues no puede sobrevivir en el mundo jurídico una norma inferior sin la legitimación del ordenamiento del cual emana.

Una prevención más, la estipula el artículo 42 del ordenamiento regulador del proceso, mencionando que en aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación requerida de los ocho votos como mínimo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. Mientras por exclusión, en todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes.

Por otra parte, en términos del artículo 44 de la Ley, tenemos que al dictarse la sentencia el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ordenará notificarla a todas las partes, mandando también a publicarla en el Semanario Judicial de la Federación. Y si la sentencia declara la invalidez de una norma general, se ordenará además su inclusión en el Diario Oficial de la Federación y en los órganos oficiales en los cuales se hubiesen publicado.

En el caso de la declaración de invalidez de normas generales en las sentencias, estas no tendrá efectos retroactivos, salvo como sabemos solo operará en la materia penal.

En otro aspecto, en caso de que las autoridades respectivas no diesen cumplimiento a la sentencia, se estaría a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

cual a su vez remite a los procedimientos establecidos en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, donde a grandes rasgos se prevé que en caso de incumplimiento la autoridad responsable será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito correspondiente.

En resumidas cuentas, la sentencia pone fin al procedimiento descrito para las controversias constitucionales, siendo la resolución que determina a cual parte le asiente la razón, sobre los actos torales que conforman la materia del asunto.

3.7 Los recursos.

La Ley Reglamentaria prevé dos clases de recursos el de reclamación y el de queja. Sobre el primero de ellos el artículo 51, nos dice lo siguiente:

“ARTICULO 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

- I.** Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II.** Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III.** Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;
- IV.** Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V.** Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI.** Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- VII.** En los demás casos que señale esta ley.”

Es de notarse, que el recurso de reclamación en general procede contra resoluciones de trámite tomadas por el ministro instructor.¹⁰⁵ Así su procedencia en primera instancia se encamina a combatir a los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.

Para decretar el desechamiento de una demanda la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que debe evidenciarse un motivo manifiesto e indubitable de improcedencia, de no ser así debe admitirse; ante cualquiera de los dos casos procede este recurso. La siguiente tesis jurisprudencial nos ilustra al respecto, tal y como se demuestra en seguida:

Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIV, Octubre de 2001
Página: 803
Tesis: P./J. 128/2001
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA” PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 28/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

¹⁰⁵ CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, nota 96, p. 230.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy once de octubre en curso, aprobó, con el número 128/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil uno.”

Otro supuesto de incoación para este recurso, es contra los autos o resoluciones que ponen fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes, el cual no pueda repararse al dictarse la sentencia definitiva, pues quizá podría consumarse de modo irreparable.

De similar modo procede este recurso contra resoluciones dictadas en el momento de resolverse alguno de los incidentes de especial pronunciamiento, como el de nulidad de notificaciones o el de reposición de autos por dar un ejemplo. Contra los autos relacionados con la suspensión en que se otorgue, niegue, modifique o revoque aquella. Y contra autos o resoluciones emitidos por el ministro instructor admitiendo o desechando pruebas.

Correspondiendo el último de los supuestos de procedencia a los autos o resoluciones del propio Presidente de la Suprema Corte, que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de ese Tribunal. Es decir, cuando alguna parte no este conforme con el cumplimiento dado a la ejecutoria de merito.

Cambiando de tema, ahora haremos alusión al recurso de queja previsto por el artículo 55 de la Ley Reglamentaria, el cual procederá en estos casos:

“ARTICULO 55. El recurso de queja es procedente:

I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.”

La fracción I de este artículo, indica que la queja procede en contra de la demandada o alguna otra autoridad por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya otorgado la medida suspensiva. De modo muy parecido en términos de la fracción II del artículo en comento, la queja procede contra la parte condenada, solo que en este caso es por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia pronunciada en el asunto.

Así tenemos que la queja como recurso da motivo a un procedimiento para ejecutar correctamente los autos o resoluciones en que se haya concedido la suspensión, o en su caso, por exceso o defecto en la ejecución misma de la sentencia.¹⁰⁶

En relatadas circunstancias, una vez llevado el trámite correspondiente para la sustanciación de este recurso, el ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo sometiéndolo al Tribunal en Pleno, quien de encontrarlo fundado, y sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o de la ejecución de la sentencia de la cual se trate, determinará según el artículo 58 de la Ley Reglamentaria, que la autoridad responsable sea sancionada por el delito de abuso de autoridad, si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, o si se refiere a su fracción II, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, lo cual ya hemos comentado en el punto anterior.

De esta manera, concluimos la parte referente al procedimiento establecido por la Ley Reglamentaria para las controversias constitucionales; por consecuencia y de acuerdo al orden de nuestro índice, el apartado que continua corresponde al de nuestra propuesta principal, por ende y sin más comentarios por el momento, damos cabida a su desarrollo.

¹⁰⁶ *Idem.*

Capítulo IV

Propuesta para otorgar legitimación expresa a los órganos constitucionales autónomos, para promover controversias constitucionales

Este capítulo como lo mencionamos en un inicio, está destinado en forma sistematizada a proporcionar nuestros argumentos y consideraciones jurídicas que dan sustento a nuestra propuesta de otorgar legitimación expresa a los órganos constitucionales autónomos para promover y, por consiguiente, fungir como parte en las controversias constitucionales.

4.1 Los órganos constitucionales autónomos en la controversia constitucional.

En efecto, en México como en otros muchos países, ha existido la tendencia reciente a crear órganos constitucionales con plena autonomía para satisfacer funciones esenciales del Estado; las cuales por su naturaleza no deben estar encomendadas a algún ente estatal tradicionalista, pues la experiencia vivida nos ha demostrado la inconveniencia de que labores realizadas por órganos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México, estén bajo la sujeción y control de un órgano estatal no especializado e influenciado por la urbe política.

Sin lugar a dudas, estas instancias son fundamentales para la consolidación del Estado mexicano; por tal motivo nos ha inquietado el siguiente planteamiento: ¿Cuáles son los medios jurídicos con que cuentan los órganos constitucionales autónomos, para defender su preciada autonomía respecto de los actos que pretenden trastocar el equilibrio y la distribución de competencias, que por mandato constitucional debe existir entre todos los órganos del Estado? Este es el planteamiento del cual debemos partir.

Tal vez, la primera respuesta a ese planteamiento sería: ninguno. Pero podríamos mejor reformular la interrogante exponiéndola de esta manera: ¿Con qué medios jurídicos podrían contar estos entes, para mantener a salvo el respeto de su autonomía e invariablemente de su esfera competencial? Así arribaríamos a una conjetura al discernir que posiblemente el medio jurídico idóneo para ese propósito sería la ya descrita: controversia constitucional.

Sin embargo, la carencia de legitimación de aquellos para promover controversias constitucionales, no les ha permitido contar con el amparo de este instrumento para preservar el respeto de su esfera de atribuciones, es decir, de su competencia exclusiva determinada por la Constitución, la cual representa la mejor expresión del ejercicio de su autonomía. Cuestión de la cual nos encargaremos en los puntos subsiguientes.

4.1.1 Análisis de la improcedencia como consecuencia de la falta de legitimación.

Habíamos indicado antes, que la legitimación se entiende como la capacidad para hacer o dejar de hacer algo, o bien, como un presupuesto procesal en el sentido de que debe existir para que haya proceso. De tal forma, que quien tiene esa capacidad o interés jurídico para la solución de una determinada contienda legal puede comparecer a juicio con el carácter de parte.¹⁰⁷

A contrario *sensu*, quien se presente a juicio sin estar legalmente legitimado, correrá la ineludible suerte de no ser reconocido como sujeto con legitimación para actuar en el proceso del cual se trate, por no contar la capacidad requerida o por no demostrar una posible afectación de su interés jurídico.

¹⁰⁷ Vid. *supra* p. 56.

Asimismo dispusimos que las partes en la controversias constitucionales son el actor, el demandado, el tercero interesado y el Procurador General de la República, pudiendo apersonarse con el carácter de los tres primeros solo los entes expresamente legitimados, o sea los señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, sujetos ya antes delimitados por nosotros.¹⁰⁸

De tal suerte, ningún órgano del Estado distinto a los contemplados por el artículo aludido, puede promover controversias constitucionales, en razón de que tal acción esta reservada a los entes estatales legitimados, pues como coinciden Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, tal disposición jurídica es casuística en grado extremo.¹⁰⁹

Estos autores afirman que: “la Suprema Corte no podrá ampliar los supuestos de las controversias constitucionales, ya que estos son muy precisos, y ésa es la intención del poder revisor de la Constitución”.¹¹⁰ Tomando en cuenta tal afirmación, podemos inferir que nuestro máximo Tribunal esta impedido para reconocerle legitimación alguna a un ente al cual la ley no le reconozca en forma expresa tal atribución.

Ahora bien, en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, el cual prevé las causales de improcedentes en las controversias constitucionales, y en concreto de su fracción octava donde se abre la posibilidad de que se presenten otros tipos de casos de improcedencia a los ahí previstos, resulta común la actualización de la causal relacionada con la falta de legitimación de uno de los sujetos, que pretende fungir como parte en el proceso.

¹⁰⁸ *Vid. supra* p. 57.

¹⁰⁹ CARPIZO, Jorge, y CARBONELL, Miguel, Derecho constitucional, Porrúa, México, 2003, p. 56.

¹¹⁰ *Idem.* Sobre la relación poder-constitución, la doctrina menciona tres tipos: El Poder Originario, los Poderes Constituidos y el Constituyente Permanente. El Poder Originario, es el creador de la Constitución, siendo ese su único fin y una vez llevado a cabo desaparece; así se da paso a los Poderes Constituidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y al llamado Constituyente Permanente, también conocido como Poder derivado o revisor el cual puede mediante un procedimiento especial reformar o adicionar la Constitución. Este último, se encuentra conformado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, y está previsto en el artículo 135 de nuestra Carta Magna.

Lo anterior, se desprende de la interpretación armónica y sistemática del artículo antes aludido, del artículo 10 de ese mismo ordenamiento y de la fracción I del artículo 105 constitucional, porque de tales preceptos se colige que la carencia de legitimación, es decir, de capacidad o interés jurídico para promover o ser parte en la controversia constitucional, acarrea como resultado la improcedencia de la acción; o lo que es lo mismo, al no surtir el presupuesto de que el sujeto se encuentre legitimado para ser parte, entonces no puede haber lugar a un proceso.

Ante tal panorama, la improcedencia sería la consecuencia de la falta de legitimación.

Así las cosas, si bien es cierto que como lo expone José Gudiño Pelayo, la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, no puede ni debe interpretarse literalmente, ni aun mas puede considerarse que establezca un listado taxativo de supuestos que puedan dar lugar a plantear una controversia constitucional, pues de ser así -afirma- se perdería de vista la finalidad que persigue y su tutela jurídica;¹¹¹ lo cierto es que a la fecha no ha bastado con las diversas consideraciones en este sentido, para determinar de acuerdo a la finalidad perseguida por este mecanismo de control constitucional, la posibilidad de que entes como los órganos constitucionales autónomos, pudieran promover y ser parte en este procedimiento.

Aunado a esto, Miguel Orozco Gómez, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, como hemos visto consideran como limitativa la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por eso nos dicen, no pueden darse otros supuestos en los que participen dentro de las controversias constitucionales, entes distintos a los allí señalados.¹¹²

¹¹¹ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op. cit.*, nota 81, p. 79.

¹¹² *Vid. supra*, pp. 25 y 83.

Lo anterior, se corroborará en el punto que continua, pues como lo veremos los órganos constitucionales autónomos requerirían de legitimación expresa para evadir la causal de improcedencia descrita; temática de la cual nos ocuparemos enseguida.

4.1.2 La necesidad de su legitimación expresa.

Mucho se ha hablado ya sobre la necesidad de que los llamados “órganos constitucionales autónomos”, sean reconocidos como entes legitimados para promover controversias constitucionales. Y tal ha sido el interés generado para que dicho reconocimiento sea concretado, que a pesar de no encontrarse previstos de forma expresa como sujetos legitimados para ser parte en este procedimiento, se han suscitado recientemente dos casos, en los cuales órganos de esta naturaleza han promovido controversias constitucionales.

Esos dos sucesos fueron encabezados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por el Instituto Federal Electoral, buscando con ahínco el respeto de su autonomía y por ende de su esfera de atribuciones constitucionales; y teniendo fe en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abriría la puerta para la participación de estos entes como parte activa en las controversias constitucionales.

El primero de ellos fue radicado bajo el número de expediente 150/2006. La demanda de controversia constitucional fue presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra del Poder Ejecutivo Federal, por actos relacionados con la propiedad de diversos bienes inmuebles que se pretendía formaran parte del patrimonio de esa institución.

Una vez admitida la demanda, se emplazó al poder demandado para que presentara su contestación. Sin embargo, una vez teniendo aquél conocimiento de la admisión se inconformó. Para tal efecto, el Consejero Jurídico de la Presidencia en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, interpuso recurso de reclamación en contra del acuerdo dictado por el Ministro instructor mediante el cual se admitió a trámite la demanda.

Para la resolución de ese recurso de reclamación número 20/2007-PL,¹¹³ fue necesario que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llevara a cabo un debate buscando determinar si la CNDH, en términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, podía promover demanda de controversia constitucional.

La cuestión a resolver era si una demanda de controversia constitucional podía ser promovida por un organismo público autónomo (CNDH), cuyo origen, naturaleza y atribuciones se encuentran en la Constitución; si cuentan o no con legitimación activa para promover esta acción; y en su caso, si es una causa de improcedencia manifiesta e indudable para el desechamiento de la demanda, el no contar con tal carácter.

Así, sobre las consideraciones del Ministro instructor de que la CNDH podía promover controversias constitucionales, se empezó la discusión sobre los argumentos planteados por el Ejecutivo Federal al impugnar el auto admisorio de la demanda, pues, a su parecer el Ministro instructor fue más allá de lo establecido en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que de la simple lectura del precepto se advertía que la parte actora carecía de legitimación activa para promover controversias constitucionales. Sobre esos argumentos en particular se dijo:

¹¹³ Recurso disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/214/0700020P.L30.doc>.

En este contexto, resulta fundado el agravio de la recurrente, al proponer que de la simple interpretación literal de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y sin que fuese necesario realizar un análisis exhaustivo del precepto, permite concluir que, bajo esos términos, el auto admisorio de la demanda sí puede y debe ocuparse de la legitimación activa en la causa del órgano del Estado que promueve la controversia constitucional, en virtud de que efectivamente, la falta ostensible de capacidad para ejercitar este medio de control concreto de la Constitución, sí constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda, pues no obstante de que se trata de un auto de mero trámite, para su emisión resulta indispensable atender, aunque sea en forma somera, los presupuestos esenciales para la procedencia de la acción, como es, entre otros, la legitimación en la causa de quien promueve la controversia constitucional.

En efecto, para que en el auto admisorio de la demanda se determine si la parte actora cuenta o no con legitimación activa para promover la controversia constitucional, es menester que el Ministro instructor realice un examen previo y superficial de la legitimación del ente, poder u órgano que ejercita la acción, bastando para ello [...] que se hiciera una interpretación simple del referido artículo [...] para concluir si el promovente es o no uno de los órganos originarios del Estado contemplados en ese precepto constitucional y, por ende, cuenta o no con la capacidad para promover la controversia constitucional.¹¹⁴

Finalmente se concluyó que los agravios planteados eran eficaces, declarando fundado el recurso de reclamación y, por consiguiente, se ordenó revocar el acuerdo recurrido y desechar la demanda de controversia constitucional presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La votación con la cual se resolvió este asunto por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, fue muy cerrada se impuso una mayoría de tres votos en favor de desechar la demanda contra dos en sentido opuesto. El Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien había admitido la demanda,

¹¹⁴ Recurso de reclamación número 20/2007-PL, pp. 27-28. *Vid.* nota anterior.

fue desde luego uno de los opositores para su desechamiento, emitiendo un voto particular del cual resalta lo siguiente:

Mi postura se estructura en torno a la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos y al papel que éstos tienen dentro del sistema de división de poderes previsto por la Norma Fundamental, el cual debe ser preservado a través de la controversia constitucional, por tanto, debe interpretarse que la fracción I del artículo 105 constitucional contiene un catálogo enunciativo y no limitativo de supuestos de procedencia.

[...]

En mi opinión, el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental realiza una enumeración enunciativa y no limitativa de los sujetos legitimados, pues en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional se plasmó la preocupación de dar solución jurídica a los problemas políticos y se trató de hacer una enumeración de los que podían presentarse; así, en la exposición de motivos se afirmó: “El gran número de Órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal”, mas con ello no se trató de agotar ni de excluir otros conflictos entre órganos constitucionales.

[...]

Considero que si nuestra Constitución ha realizado una división de funciones que excede los tradicionales poderes del estado, creando nuevos órganos constitucionales autónomos, lo congruente es que dichos órganos puedan defender la autonomía que la propia Constitución les otorga ante este Alto Tribunal y no que permanezcan indefensos, dejando que sus funciones, trascendentes para el funcionamiento del Estado, pudieran quedar sojuzgadas por otro poder u órgano, sin que ello tuviera remedio en sede constitucional.

La división de poderes no puede seguirse interpretando entendiendo que sólo existen los tradicionales tres poderes, como se hace en la sentencia. El supremo poder de la Federación, se ha dividido en más órganos que ejercen funciones fundamentales para el Estado y que, en atención a la autonomía que en su favor consagra la Norma Fundamental, deben tener a su alcance la controversia constitucional para poder dar eficacia a su estatuto constitucional.

[...]

Es evidente que estamos ante una resolución incongruente de la Sala, contraria a los precedentes del Tribunal en Pleno y que implica un criterio regresivo que deja

en franca desprotección a los órganos constitucionales autónomos, erosionando de esta manera la eficacia de la Norma Constitucional, pues los mismos carecerán de acción para defender la autonomía que aquella les confiere.¹¹⁵

Nosotros compartimos la postura del Ministro para que dichos entes puedan defender la autonomía que la Constitución les confiere y no permanezcan indefensos cuando sus funciones, tan trascendentes para el Estado, pudieran quedar sojuzgadas ante otro poder u órgano sin tener remedio alguno, consintiéndose por tanto una transgresión a la Ley Fundamental.

De este modo, por vez primera una Sala de nuestro máximo Tribunal se encontró con el dilema de la legitimación o no de los órganos constitucionales autónomos para activar este mecanismo. Reafirmandose, como lo había ya previsto antes José Luis Caballero Ochoa, la necesidad de establecer mecanismos que garantizaran el respecto de las determinaciones de estos entes, pues es “pertinente instrumentar medios *ad hoc* para asegurar que no estamos frente a consejos consultivos, sino ante verdaderos poderes del Estado”.¹¹⁶

Por otra parte, en el caso de la controversia constitucional instaurada por el Instituto Federal Electoral, en contra de Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, radicada con el número de expediente 11/2007 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo materia versaba sobre la invalidez del artículo 15, cuarto párrafo, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.¹¹⁷

Dicha disposición de manera genérica se refería a las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, establecidas por los demandados. En el caso particular del párrafo cuarto se

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 51-54.

¹¹⁶ CABALLERO OCHOA, José Luis, *op. cit.*, nota 34, p. 172.

¹¹⁷ El Presupuesto de Egresos de la Federación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

establecía que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, deberían implantar medidas para la reducción del gasto destinado a sus actividades administrativas. Y en el caso del IFE se determinó que las medidas de reducción corresponderían exclusivamente a las partidas de su gasto de operación, sin afectar las prerrogativas que correspondiesen a los partidos políticos.

Es decir, no obstante que la Constitución señala que el IFE es la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y con exclusividad para tomar resoluciones en forma directa sobre las actividades relativas a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, con la emisión del acto impugnado se llevó a cabo una trasgresión a tal mandamiento constitucional y una invasión a la esfera competencial del IFE. Así lo consideró ese organismo, por tal motivo recurrió ante la Suprema Corte a dirimir este asunto.

Ahora bien, una vez admitida la demanda presentada por el IFE, y emplazadas las autoridades demandadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se adentro en un debate más profundo y apasionado sobre la legitimación de estos entes para promover controversias constitucionales, porque la expectativa generada por este asunto rebaso por mucho la del conflicto planteado por la CNDH, posesionándose la resolución que habría de recaer en éste, en el interés general de la sociedad.

Así fue radicado con el número 58/2007, el recurso de reclamación interpuesto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra del auto dictado por el Ministro instructor en el cual admitió a trámite la demanda promovida por IFE. Y una vez llegado el momento para su resolución se comenzó la discusión, resaltando por parte de quien se pronunciaba a favor del reconocimiento de la legitimación de estos órganos, lo siguiente:

La ponencia es del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE PERO INFUNDADO EL PRESENTE RECURSO DE RECLAMACIÓN.

SEGUNDO.- SE CONFIRMA EL ACUERDO RECURRIDO DE 13 DE FEBRERO DE 2007 DICTADO EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 11/2007, EN LOS TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel para la presentación de su asunto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señores ministros, el presente Recurso de Reclamación fue interpuesto por la Cámara de Diputados en contra del proveído de trece de febrero de dos mil siete, por el que se admitió la demanda de Controversia Constitucional promovida por el Instituto Federal Electoral; consideré necesaria la intervención del Tribunal en Pleno, en virtud de que debe realizarse una interpretación directa de la fracción I, del artículo 105 constitucional, para determinar si los órganos constitucionales autónomos de la Federación, cuentan con legitimación para promover controversias constitucionales [...].

En relación con el primer tema, el proyecto propone que las hipótesis de legitimación previstas en el artículo 105, fracción I constitucional no deben entenderse de manera nominal o limitativa [...] teniendo la posibilidad de derivar de los supuestos ya existentes otros que compartan la misma naturaleza, y que atiendan a los principios constitucionales que la controversia constitucional tiene por objeto defender: supremacía constitucional, federalismo y división de poderes. Así mismo, se sostiene y se hace patente, la idea de favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en el texto de ese numeral, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y Poderes cuya existencia se prevé en la Constitución Federal; [...] en este sentido, se propone que si la finalidad de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro, fue que todos los órganos de poder pudieran ser controlados jurisdiccionalmente, es evidente que órganos que desarrollan funciones de la misma naturaleza deben ser controlados y tener la posibilidad de someter a control actos de otros poderes u órganos que les puedan ser lesivos y, por tanto, es permisible adscribir vía interpretación este tipo de conflictos a los supuestos regulados en los diversos incisos del citado precepto constitucional, para ello propongo un cartabón arribando a la conclusión de que el Instituto Federal Electoral, es un órgano originario del Estado ya que tiene la calidad de órgano constitucional autónomo, goza de una posición de plena autonomía garantizada a nivel constitucional, ya que su marco esencial de atribuciones, está delimitado por la fracción III del artículo 41 constitucional; cumple un papel relevante en el esquema del principio de división de poderes, en tanto que la Constitución Federal separó la función administrativa electoral del Poder Ejecutivo Federal; la norma adscrita que permite el reconocimiento de legitimación al Instituto Federal Electoral en su carácter de órgano constitucional autónomo, se deriva del inciso c) de la fracción I del artículo 105 constitucional, que prevé los conflictos entre los Poderes de la Federación a través de alguno de los órganos ahí descritos; al respecto, en el proyecto se considera que el citado inciso sólo hace referencia al Ejecutivo y al Legislativo, puesto que el Poder Judicial de la Federación no obstante que es uno de los tres Poderes tradicionales del Estado, se encuentra excluido en razón de

que la solución de estos conflictos compete a uno de sus órganos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual claramente responde a la intención de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión; sin embargo, dicha exclusión no es aplicable, en mi opinión, a los órganos constitucionales autónomos pues salvo el Banco de México, aquéllos —los órganos constitucionales autónomos— no existían al momento de la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro; finalmente, se plantea que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha realizado una división de funciones que excede los tradicionales Poderes del Estado, creando nuevos órganos constitucionales autónomos y órganos de relevancia constitucional con derechos propios, que desarrollan actividades trascendentales para el Estado, como en el caso es la materia electoral, es inconcuso que su funcionamiento está inspirado en el principio de división de poderes y por tanto su protección encuadra en el objeto de tutela de la Controversia Constitucional.

[...]

Dicho lo anterior señor presidente, someto a su consideración la presente consulta, mediante la cual propongo confirmar el acuerdo recurrido.¹¹⁸

Como podemos observar la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, como lo había realizado antes, se encaminaba a llevar a buen término el reconocimiento de la legitimación de los órganos constitucionales para promover el aludido instrumento constitucional.

Siguiendo esa tendencia, el Ministro concluye que si la Constitución ha realizado una división de funciones que excede los tradicionales Poderes del Estado, creando nuevos órganos constitucionales autónomos y órganos de relevancia constitucional con derechos propios y con actividades trascendentales para el Estado, es innegable que su funcionamiento está inspirado en el principio de división de poderes, y por tanto su protección encuadra en el objeto de tutela de la controversia constitucional.

Por su parte la Ministra Olga Sánchez Cordero, expuso durante la discusión de este asunto lo siguiente:

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Gracias señor ministro presidente.

[...]

¹¹⁸ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 11 de junio de dos mil siete, pp. 4-7. Disponible: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/BC7619A4-BFEA-45E3-A59A-1ABF1FB16764/0/PL20070611.pdf>. Consulta del 20 de septiembre de 2007.

En principio, yo quiero manifestarles que al hablar de órganos constitucionales autónomos, pues ya no es un término de doctrina, ya es un término que ha sido regulado, plasmado en la Legislación [...].

Por esa virtud, yo considero que son claramente paralelos, son horizontales a los poderes públicos y, por otro lado, en relación a las manifestaciones de la señora ministra, para mí no sería lógico que los Poderes y los órganos del Distrito Federal que incluyen a estos órganos constitucionales autónomos en el Estatuto de Gobierno del propio Distrito Federal estuvieran legitimados para acudir a la controversia constitucional y correlativamente no estuvieran legitimados los órganos constitucionales autónomos de la Constitución Federal.

Es decir, si no se admite esta legitimación, la realidad es que yo no veo cómo estos órganos constitucionales autónomos, puedan contrarrestar, como lo acaba de decir el ministro Silva Meza, los actos intromisorios de otros Poderes o incluso de otros órganos constitucionales autónomos a sus esferas de competencia y de autonomía.

Yo siento que una interpretación que sólo admite a los Poderes como legitimados para acudir a la controversia constitucional, en mi opinión y con todo respeto, sería una interpretación inequitativa ya que este Alto Tribunal los ha reconocido en el ámbito de competencia el Distrito Federal como legitimados para acudir a la controversia constitucional.

[...]

Yo al contrario, yo veo una interpretación de derecho fundada precisamente en lo razonable por eso yo seguiría sosteniendo la posición que el día de ayer manifesté en relación a la legitimación que tienen los órganos constitucionales autónomos para acudir a la controversia constitucional.

Gracias señor presidente.¹¹⁹

Solidarizada con el Ministro Genaro Góngora Pimentel, la Ministra Olga Sánchez Cordero, se manifestó por la necesidad de reconocer a los órganos constitucionales autónomos para accionar este medio de control constitucional, expresando que en caso de no admitirse esta legitimación, sería difícil para estos entes autónomos contrarrestar los actos intromisorios de otros Poderes u órganos constitucionales, respecto de sus esferas de competencia.

Finalmente, a pesar de que la mayoría de los integrantes de nuestro máximo Tribunal, reconoció la vitalidad para el Estado de las funciones realizadas por los órganos constitucionales autónomos, la votación concluyó en los términos siguientes:

¹¹⁹ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de junio de dos mil siete, pp. 25-27. Disponible: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/3578197F-E322-4BDB-A653-ED595FB2D1C9/0/PL20070612.pdf>. Consulta del 24 de septiembre de 2007.

[...]

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de seis votos en contra del proyecto y porque se declare fundado el recurso de reclamación. El señor ministro Aguirre además precisó que es para que se revoque el acuerdo recurrido, y no sé si también sea para que se deseche por improcedente la controversia constitucional promovida por el IFE.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSULTO A LOS SEÑORES MINISTROS QUE VOTAMOS EN CONTRA DEL PROYECTO, SI TENEMOS YA UNA DECISIÓN EN EL SENTIDO DE DECLARAR FUNDADO EL RECURSO, REVOCAR EL ACUERDO RECURRIDO Y DESECHAR LA CONTROVERSIA. ¿TODOS ESTAMOS DE ACUERDO?¹²⁰

La trascendencia de esta decisión para desechar la demanda presentada en esta vía por el IFE, radica en el hecho de haberse establecido un precedente sobre la interpretación del artículo 105 constitucional, en torno a la posible legitimación de los órganos autónomos previstos en la Ley Fundamental, para promover y ser parte en el procedimiento de control constitucional del cual tratamos.

Como es evidente, en ambos casos se busco el establecimiento de un criterio jurisprudencial derivado de la interpretación del artículo 105 de la Constitución Federal, así como de la finalidad de este instrumento, para el reconocimiento de la legitimación de estos organismos para promover controversias constitucionales; sin embargo, no se logro alcanzar el objetivo, quedando pendiente la tarea de buscar la forma idónea para tal fin.

En este orden de ideas, deducimos que cualquier otro órgano del Estado no contemplado por la Constitución como sujeto legitimado para promover controversias constitucionales, requiere de su inclusión en forma expresa en el texto constitucional para poder actuar en este procedimiento, pues de no ser así, resultaría evidente e indubitable la improcedencia de la acción que promueva por falta de legitimación.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 50.

De los aspectos hasta aquí destacados, podemos concluir que efectivamente la legitimación expresa de los órganos constitucionales autónomos es la opción viable para permitir a éstos, contar con la alternativa de recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a denunciar una invasión a su esfera de atribuciones constitucionales, bajo la premisa que exponemos a continuación.

4.1.3 Sus facultades constitucionales como premisa para su legitimación.

Para atender la problemática que representa el determinar si un órgano público, puede aspirar a ser parte en este juicio denominado controversia constitucional, el criterio rector a seguir sería verificar si ese órgano tiene su ámbito de atribuciones señalado en la Constitución Federal.¹²¹ Es decir, si posee una o varias facultades delegadas por la Ley Fundamental.

Lo antes dicho, para cerciorarnos si se satisface el postulado de que en estos instrumentos, lo tutelado es justamente las esferas de competencias constitucionales.¹²²

De tal suerte, si ese ente público careciere de una esfera competencial de índole constitucional, no cumpliría el criterio antes determinado. A contrario *sensu*, quien como órgano si tuviese una esfera de atribuciones constitucionales, cumpliría el presupuesto, siendo por lógica candidato idóneo a ser incluido como sujeto legitimado para fungir como parte en la contienda constitucional tantas veces señalada.

En soporte a esta idea afirma Francisco Acuña Méndez, que únicamente pueden ser parte actora o demandante dentro de un procedimiento de

¹²¹ Cfr. ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 118.

¹²² *Ídem.*

controversia constitucional, una entidad, poder u órgano que tenga señalada una esfera de atribuciones o facultades en la Constitución General de la República, o sea este juicio se encuentra reservado a protagonistas de naturaleza esencialmente pública.¹²³

Por lo tanto, la esfera de facultades constitucionales, se materializa en el requisito *sine qua non*, para que un sujeto pueda accionar y por ende ser parte en este instrumento de control constitucional. Es decir, sin una competencia determinada por la Constitución, no se podría pretender promover o fungir como parte en tal procedimiento.

En este contexto, de acuerdo a nuestra propuesta y lo desarrollado con anterioridad, distinguimos que en efecto los órganos autónomos por los cuales abogamos, satisfacen por si mismos el requisito para ser considerados como sujetos postulantes a formar parte en esta litis constitucional.

Esto se explica si recapitulamos y atendemos a lo siguiente:

El Banco de México, tiene el destino de influir con autoridad en la economía y en las finanzas de México, estableciendo relaciones de coordinación y no de subordinación con otros órganos del Estado, pudiendo coincidir o no con aquellos en el planteamiento económico básico del país.¹²⁴

Por tal motivo y por así convenir, se ha encomendado a esta institución el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y el fortalecimiento de la rectoría del desarrollo nacional mediante la estabilidad financiera, lo cual constituye de manera genérica su esfera de facultades constitucionales.¹²⁵

¹²³ *Ibidem*, p. 108.

¹²⁴ *Cfr.* CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, nota 96, p. 80.

¹²⁵ Véase nuestro capítulo II, en lo relativo a las facultades del Banco de México, *supra* pp. 35-38.

En tanto, el organismo velador de los derechos humanos de los habitantes de nuestro país, es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no es simplemente un simple auxiliar de la Administración Pública, sino por el contrario la vigila y cuando se justifica la crítica, razón por la cual con perseverancia le formula recomendaciones, buscando desde luego una mejor actuación de la misma.¹²⁶

Así se puede entender que la CNDH, posee una esfera competencial de carácter constitucional *sui generis*, siendo la instancia encargada de velar por los derechos intrínsecos del hombre, desprendiéndose de ahí la principal justificación de contar con medios *ad hoc* para cumplir esa finalidad.¹²⁷

Por su parte el Instituto Federal Electoral, encargado de organizar los procesos electorales, tiene un arraigo pleno de autoridad electoral de cual carecían sus antecesores.¹²⁸ Por eso, se ha venido confirmando como un órgano esencial del Estado.

No obstante que se encuentra sujeto como otros órganos a divergencias políticas, cuenta con el reconocimiento constitucional de ser la autoridad máxima en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, para llevar a buenos términos la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, lo cual evidencia la importancia de su labor y proporciona decoro a su esfera competencial.¹²⁹

¹²⁶ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, nota 96, p. 80. Asimismo, resulta oportuno tener en cuenta que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es parte del Estado y no del gobierno como antes, su presupuesto proviene de fondos públicos, goza de una autonomía respecto de cualquier otra autoridad, ya sean poderes o entidades públicas. Cfr. CARPIZO, Jorge, y CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, nota 109, p.58.

¹²⁷ Por cierto, una muestra muy significativa por integrar a los órganos constitucionales autónomos, como sujetos activos con participación en la búsqueda del mantenimiento del orden constitucional, lo constituye la inclusión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como sujeto legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad. Para tal efecto se expidió el Decreto por el cual se adicionó el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.

¹²⁸ Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, nota 96, p. 80.

¹²⁹ Sobre el tema Juventino Castro y Castro, afirma que: "en la actualidad [...] esta por nacer un "cuarto un poder", que tiene un vínculo con la utilización del voto ciudadano como único origen del poder político". El autor le denomina: "Poder Popular Electoral", dicho poder se integraría con el IFE y el Tribunal Electoral, *ibidem*, pp. 31 y 65. Quizá esto va más allá de nuestra propuesta, pero nos ayuda a comprender la importancia y la atención que este tipo de órganos ha despertado en muchos autores.

Como resulta evidente, los órganos constitucionales autónomos, son trascendentales para nuestro Estado, a razón de satisfacer labores que le son propias, cuestión que se desprende del análisis de las esferas competenciales encargadas a cada uno de aquéllos.

Tal trascendencia de esas facultades para el Estado, ha incitado a la presentación de diversas iniciativas cuyo objetivo es permitir a esos entes, contar con los medios jurídicos indispensables para la defensa de sus atribuciones constitucionales.

Un ejemplo de iniciativa con esa peculiaridad es la presentada por el Diputado José Manuel del Río Virgen, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, cuyo contenido fue del tenor mostrado a continuación:

El suscrito, diputado federal José Manuel del Río Virgen, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia [...] somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la cual se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Que los juicios de controversia constitucional sean creados como medios de control constitucional en los que no es el gobernado quien hace entrar en acción el órgano judicial de defensa de la Constitución.
2. Que esta facultad está dada a otros entes públicos, sin que entre ellos se encuentren los órganos públicos o constitucionales autónomos, como la Universidad Nacional Autónoma de México o el Instituto Federal Electoral.
3. Que en recientes acontecimientos nacionales, ambos órganos se vieron entrapados en problemas de esta índole (constitucional), sin poder acudir a demandar la declaratoria de nulidad de actos de gobierno.
4. Que por carecer de legitimación para ello, estos órganos puedan hacer uso del derecho constitucional de audiencia ni defensa.
5. Por lo que se propone que se abra el campo de procedencia del mencionado juicio, con el fin de que dichos entes públicos estén en aptitud de enderezar la demanda de este juicio.

Por las anteriores consideraciones me permito someter, a la elevada consideración del pleno de esta soberanía, la presente iniciativa de

Decreto por el que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

[...]

I) Un órgano constitucional autónomo y el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo federal, una de las Cámaras del Congreso o su Comisión Permanente, sobre actos o disposiciones de observancia general, que afecten los intereses de ese órgano constitucional autónomo.

[...]

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de febrero de 2007.

Diputado José Manuel del Río Virgen (rúbrica)¹³⁰

Según se observa, la anterior iniciativa tuvo como fin otorgar legitimación a estos entes, partiendo de la premisa de que las labores desempeñadas por estos órganos son esenciales para el país y, por tanto, requieren de legitimación para recurrir a demandar los actos invasores de su esfera competencial, pues en caso contrario se les deja en estado de indefensión por no contar con la garantía elemental de audiencia dentro de este procedimiento.

Con el mismo ímpetu Jesús de León Tello, Diputado Federal del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el único fin de extender la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad a los órganos electorales. Aun y cuando se trata de un medio distinto a la controversia constitucional, se tuvo como premisa para tal efecto la importancia de las atribuciones constitucionales de éstos, como se observa en seguida:

Jesús de León Tello, diputado federal del Partido Acción Nacional, en ejercicio de su facultad legislativa presenta iniciativa de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de ampliar la legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, con base en la siguiente

¹³⁰ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2194-I, del jueves 15 de febrero de 2007.

Exposición de Motivos

En México, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que tiene por objeto defender el principio de regularidad constitucionalidad en el estado de derecho [...].

Por otra parte, la estructura de la función pública tampoco se concibe únicamente en forma tripartita: el poder público no sólo se divide para su ejercicio en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sino que, además, existen otros órganos del Estado, denominados "organismos constitucionales autónomos". Las estructuras del poder y de la función pública deben, por tanto, reformularse y aplicarse a los sistemas políticos contemporáneos. La realidad constitucional, en efecto, impone la creación de nuevos órganos del estado capaces de ejercer una función pública de alta prioridad para el pueblo como en materia electoral, de derechos humanos o de rectoría del Banco de México.

Es claro que el modelo de la función pública concentrada, sin contrapesos, límites o controles eficaces, suele generar desvío de poder. El modelo omnímodo genera parcialidad, desconfianza e infuncionalidad democrática. Por tal razón, los órganos constitucionales autónomos redefinen la función pública, pues no pertenecen a ninguno de los poderes tradicionales del Estado y, por tanto, representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes: son órganos distintos de los poderes públicos que coexisten con ellos sin transgredir el orden constitucional.

[...]

En México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México son órganos autónomos a los que, por diversas razones políticas y jurídicas, se ha conferido y dotado de una estructura funcional y orgánica, con total independencia de los tres poderes, bajo el principio de autonomía profesional.

[...]

La creación de estos organismos autónomos produce no sólo la necesidad de reflexionar su origen y justificación constitucional, sino también el impacto que generan en la redefinición del poder público que obliga a dar coherencia y plenitud al sistema de control constitucional, en especial en torno a la legitimación de la acción constitucional.

[...]

Por tanto, en la misma ruta que ha trazado la plataforma de mi partido y su trayectoria parlamentaria, propongo ampliar la legitimación a otro organismo como lo es el Instituto Federal Electoral y sus órganos equivalentes en los estados.

Finalmente, sería también pertinente justificar la legitimidad de órganos públicos autónomos para promover controversias constitucionales, tal como se ha planteado en los casos del IFE y otros poderes de la federación, donde es prudente y razonable que estas diferencias las resuelva la Suprema Corte de Justicia.

Por todo ello, someto a la consideración del Pleno la presente la siguiente iniciativa de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona el inciso h) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente: [...]¹³¹

¹³¹ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2229-I, el martes 10 de abril de 2007.

La iniciativa anterior, también tuvo presente a manera de premisa la función pública de alta prioridad para el Estado, que representan las labores realizadas por los órganos constitucionales autónomos, entre las cuales se encuentran las relativas a la materia electoral, de vigilancia del respeto a los derechos humanos y de procuración de una sana rectoría económica.¹³²

Aunado a lo anterior, e independiente al objetivo de esta iniciativa, también encontramos en su contenido la inquietud del autor por la pertinencia de justificar la legitimidad de los órganos públicos autónomos para promover controversias constitucionales, en virtud de ser prudente y razonable que las diferencias de éstos con otros órganos estatales, sean resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³³

Finalmente, para decidir sobre la legitimación de los órganos constitucionales autónomos, habríamos de tomar en cuenta algunos criterios como son el ver si se trata de un órgano originario; es decir, de un órgano independiente de los poderes tradicionalistas, con autonomía respecto de éstos últimos, y con facultades constitucionales expresas indispensables para el Estado.

Pues exclusivamente los órganos pertenecientes al Estado, pueden tener legitimación activa y pasiva, en ningún caso otros órganos subalternos pueden poseer tal legitimación.¹³⁴

¹³² La trascendencia de las facultades de los órganos constitucionales autónomos, a influido en autores como Raymundo Gil Rendón, quien se ha aventurado a proponer la inclusión del nombre de "órganos constitucionales autónomos", en los artículos en donde se contempla cada uno de esos entes públicos; y no solo eso, para dar una mayor congruencia y fortaleza a tal pretensión, insiste en la conveniencia de reformar la Constitución Federal, en concreto el artículo 49, donde se señale expresamente la existencia de estos órganos, y donde se plasme que además de los órganos integrantes del Supremo Poder de la Federación -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, habitan otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las otras funciones del Estado, que colaboran armónicamente en la realización de sus fines, para un adecuado equilibrio constitucional. *Vid.* GIL RENDÓN, Raymundo, "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Revista Derecho y Cultura*, México, número 2, 2001, pp. 11-14.

¹³³ Leopoldo Flores García, propone por lo que atañe al IFE, su inclusión como sujeto activo en la controversia constitucional, pues a su parecer requiere poder desempeñar sus atribuciones sin la intervención de otros entes de gobierno. *Vid., op. cit.*, nota 51, pp. 121-122.

¹³⁴ *Cfr.* ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 126.

Así ha quedado demostrado, que las facultades constituyentes de la esfera competencial de los órganos constitucionales autónomos, o sea el cúmulo de sus facultades, son la premisa y la justificación para llevar a cabo una reforma que reconozca de manera expresa su legitimación para promover controversias constitucionales.

Pero si esto pareciera poco para justificar nuestra propuesta, en todo caso habríamos de atender al principio de supremacía constitucional, al espectro de tutela de dicho instrumento de control constitucional y por último a la finalidad que él persigue, la cual desde nuestro particular punto de vista se fortalecería y cumplimentaría a plenitud, de otorgarse legitimación a la especie denominada: “órganos constitucionales autónomos”.

4.1.4 El cumplimiento de la finalidad que tutelan las controversias constitucionales.

La finalidad perseguida por la controversia constitucional, se encuentra encaminada a proveer un medio de control constitucional específico, en virtud de que su objeto de tutela es la salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órganos y órdenes jurídicos señalados en la Constitución, además de salvaguardar el federalismo y la observancia del principio de división de poderes, así como el respeto de los ámbitos competenciales de los órganos del Estado.

De tal modo, aun y cuando en un principio el objeto fijado para ser tutelado por las controversias constitucionales, no se concibió a plenitud con la finalidad de contar con un medio vigilante del respeto de la distribución de competencias constitucionales; lo cierto es que ahora sí se idealiza como tal, concepción reafirmada por el criterio judicial siguiente:

Localización:
 Novena Época
 Instancia: Pleno
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 VIII, Diciembre de 1998
 Página: 789
 Tesis: P. LXXII/98
 Tesis Aislada
 Materia(s): Constitucional

“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. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución 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, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, 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.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, tesis P./J. 84/2000 de rubro: "LEGITIMACIÓN

PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

De lo anterior se deduce que la tutela jurídica de este instrumento constitucional, es: "la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado", la cual se ha venido ampliando con la acertada inclusión de otros sujetos legitimados para su iniciación, pues no debe perderse de vista que habitan en el orden jurídico otros entes con su competencia demarcada en la Ley Fundamental.

Además, debemos manifestar que el manto protector de la tutela de este medio de control constitucional, no es del todo pleno, a raíz de que el cumplimiento de su finalidad se ve notoriamente mermado, cuando observamos que órganos como los aquí mencionados están desamparados al no poder recurrir a solicitar su protección.

Por consiguiente y por lo manifestado durante el desarrollo del presente trabajo, nos es dable afirmar que con nuestra propuesta para otorgar legitimación expresa a los órganos constitucionales autónomos, se cumplimentaría aún más y mejor la finalidad perseguida por las controversias constitucionales; la cual a groso modo es: "la defensa de la Constitución".

4.2 Propuesta.

Una vez agotados los distintos puntos de nuestro trabajo, y al haber demostrado cabalmente que los órganos constitucionales autónomos como entes esenciales del Estado, requieren de medios idóneos para la defensa de su esfera de atribuciones constitucionales, ha llegado el momento de arribar a la parte cumbre de esta labor.

Nuestra propuesta para resolver la problemática planteada desde un inicio, como lo indica el título de nuestro trabajo, es otorgar a los órganos

constitucionales autónomos, legitimación expresa para promover controversias constitucionales.

4.2.1 Adición del inciso l) a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

Para el efecto formal y material de la legitimación expresa de los órganos constitucionales autónomos, proponemos la adición de un inciso más al texto de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, el cual prevé los sujetos y supuestos de procedencia del procedimiento denominado controversia constitucional.

Siguiendo la nomenclatura de dicha fracción del artículo 105 constitucional, se considera ideal seguir el orden normativo establecido en su texto; es decir, atender a la secuencia progresiva de enumeración mediante la utilización de incisos en orden alfabético.¹³⁵

En consecuencia, si la estructura de este texto legal se encuentra dictaminada de esa forma, lo correcto es continuar según su secuencia; en este caso si tomamos en consideración que los incisos ya destinados para diversos supuestos son del a) al k), entonces el que correspondería al de nuestra propuesta sería el inciso “l)”; cuya redacción proyectamos en el punto contiguo.

4.2.2 Texto propuesto para la adición.

El proyecto presentado a continuación, sobre la adición del inciso l), al artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, pretende un adecuado marco jurídico para la legitimación expresa de los

¹³⁵ Vid. CARBONELL, Miguel, y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), Elementos de técnica legislativa, UNAM, México, 2000, p. 135. “El inciso comprende la división última de la estructura del texto legal. Es la norma mínima dentro del texto de una ley. Esta clase de división obedece a que, aun las fracciones contienen pequeñas normas que hay que dividir en varios supuestos”, *ídem*.

órganos autónomos reconocidos por la Carta Magna, de acuerdo a los criterios analizados con anterioridad. Siendo la redacción propuesta la siguiente:

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;
 - g) Dos municipios de diversos Estados;
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
 - l) **Un órgano constitucional autónomo y cualquiera de los anteriores, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, cuando estos violen o restrinjan su esfera de atribuciones.**

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.

II...”

De esta forma, los órganos constitucionales autónomos, quedarían integrados textualmente como sujetos legitimados para accionar *per se* la controversia constitucional, cuando lo creyesen necesario.

Por cierto, valdría la pena prevenir por lo que atañe a la excepción del planteamiento de controversias constitucionales en la materia electoral, contenida en la primer parte de esta fracción, materia en la cual se encuentra inmerso el IFE, consideramos que no sería su necesaria su derogación, pues a decir verdad creemos que dicha limitante, está encaminada al posible planteamiento de controversias respecto de actos relacionados con los procesos electorales, jurisdicción exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.3 Efectos y beneficios.

Nosotros opinamos que el efecto inmediato de nuestra propuesta, por obvias razones, sería la integración de los órganos constitucionales autónomos, en la dinámica desplegada dentro de este procedimiento constitucional, pues con su legitimación expresa seguramente serán muy pronto una de las partes que busquen con ahínco mantener a salvo su esfera competencial.

En ese tenor, órganos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México, además de los que en adelante se sumen a la especie, podrán fijar y defender su posicionamiento ante nuestro Tribunal Constitucional, en contra de los actos de otros órganos del Estado, sí con ellos se violare alguna de sus facultades y se contrariase de algún modo su autonomía.

Un efecto implícito sería la confirmación de esas entidades públicas dentro de nuestro régimen jurídico, pues, con su legitimación expresa se estaría

reconociendo la trascendencia de las funciones que realizan, a razón de ser como dijimos entes esenciales para el Estado, representantes de equilibrio constitucional, y por supuesto instituciones sin las cuales no se podría entender el desarrollo alcanzado por nuestra sociedad.

De esta manera se consumaría el anhelo de distintos legisladores y de otros sectores de la sociedad, en el sentido de subsanar la deficiencia de no haberse incluido a aquéllos entes, dentro de los sujetos legitimados para solicitar la protección de este instrumento.

Un efecto más a considerar sería el afianzamiento del respeto al régimen superior de distribución de competencias prescrito por el imperio de la Ley Fundamental; régimen que debe ser acatado desde luego por los órganos estatales y cualesquiera.

Al mismo tiempo, nos beneficiaremos todos con la legitimación de esos entes para ser parte en esta contienda constitucional, por la certeza de saber que no existen límites como la falta de legitimación de una parte, para llevar por buenos senderos el mandato popular de la perpetua observancia y apego por parte de todas las autoridades a la Constitución.

Finalmente el beneficiado directo será nuestro país, en virtud de que cuando se busca de buena fe como lo hacemos nosotros, mejorar el funcionamiento de sus instituciones y de su sistema jurídico-político, se obtienen buenos frutos ya que se fortalece y nos hace sentir aún más orgullosos de formar parte de este México.

Conclusiones.

Primera.- La Constitución es formal y materialmente la norma fundamental y suprema, porque define el régimen de los derechos y libertades de los individuos, además de establecer la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado.

Segunda.- Los medios de control constitucional, son instrumentos creados para evitar la vulneración de los mandatos previstos en la Constitución; su finalidad es salvaguardar su supremacía y verificar su exacta observancia por parte de todas las autoridades. Entre estos dispositivos se encuentran las controversias constitucionales, por medio de las cuales se resuelven los conflictos suscitados entre los órganos del Estado, cuando la materia versa sobre la invasión de las esferas de atribuciones constitucionales.

Tercera.- En efecto, en México como en otros países se han creado una especie de entes únicos en su género, denominados órganos constitucionales autónomos, que son aquellos órganos inmediatos y fundamentales establecidos expresamente en la Constitución, y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Éstos, realizan funciones esenciales, las cuales no pueden, ni deben ser atendidas por otros órganos estatales, por eso se les ha dotado de autonomía para el cabal desempeño de su esfera de atribuciones.

Cuarta.- El Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son un ejemplo de órganos constitucionales autónomos reconocidos por nuestra Ley Fundamental, quienes asumen labores elementales como procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional para fortalecer el desarrollo económico del país; la organización de las elecciones federales para la renovación de los poderes públicos, garantizando a los ciudadanos su participación dentro de los procesos

democráticos; y vigilar que las autoridades respeten los derechos humanos de todos los habitantes, respectivamente.

Quinta.- Los órganos constitucionales autónomos, a pesar de ser reconocidos como entes del Estado, no se encuentran señalados por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sujetos legitimados para interponer esta acción y, por consiguiente, ser parte en este proceso.

Sexta.- La falta de legitimación de un ente para promover controversias constitucionales, trae como consecuencia que las demandas interpuestas en esta vía sean consideradas improcedentes. De esta forma, las demandas de controversia constitucional planteadas por los órganos constitucionales autónomos, han sido declaradas improcedentes, por no tener legitimación expresa para promoverlas, lo cual representa evidentemente un problema.

Séptima.- Los órganos constitucionales autónomos, ante una eventual invasión a su esfera de atribuciones, se encuentran en estado de indefensión, por no poder recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la instancia que conoce de las controversias constitucionales, a demandar el respeto de las facultades que la Constitución les confiere.

Octava.- El impedimento para que los órganos constitucionales autónomos, promuevan controversias constitucionales, puede generar una transgresión a la Constitución, pues, otro órgano podría realizar alguna labor exclusiva de estos entes sin que sea subsanada la infracción. Tal circunstancia, representa un obstáculo para el objetivo pretendido por dicho instrumento, que es mantener el orden de distribución de competencias establecido en nuestra Carta Magna.

Novena.- Teniendo como premisa las facultades de los órganos constitucionales autónomos, resulta acertado concederles legitimación expresa para que puedan defender su esfera competencial. Su inclusión en el texto de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesaria y puede materializarse como lo propusimos con la adición del inciso “I)”, a esta disposición legal.

Décima.- Una vez que se les conceda a los órganos constitucionales autónomos, legitimación para poder llevar a cabo la defensa de sus facultades constitucionales, podrán ejercer con certeza plena su autonomía, en virtud de contar con un medio jurídico que garantice el respecto de su competencia. Lo anterior, constituye una aportación para el cumplimiento de la exacta observancia y supremacía de la Constitución, finalidad que debe prevalecer por sobre todas las cosas.

Fuentes consultadas

Bibliografía:

ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, La controversia constitucional en México, Porrúa, México, 2004.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, La acción abstracta de inconstitucionalidad, UNAM, México, 2005.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 9ª ed., Porrúa, México, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, 39ª ed., Porrúa, México, 2002.

CARBONELL, Miguel, y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), Elementos de técnica legislativa, UNAM, México, 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et. al.*, Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, UNAM, México, 2000.

CARPISO, Jorge, Estudios constitucionales, 7ª ed., Porrúa, México, 1999.

CARPISO, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, 3ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2003.

CARPISO, Jorge, y CARBONELL, Miguel, Derecho constitucional, Porrúa, México, 2003.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., El artículo 105 constitucional, 4ª ed., México, Porrúa, 2001.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., El cuarto poder político en México, Oxford, México, 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos, 2ª ed., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, Porrúa, México, 2005.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, La construcción del derecho: métodos y técnicas de investigación, 2ª ed., UNAM, México, 2006.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2002.

KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho, trad. Roberto J. Vernengo, 14ª ed., Porrúa, México, 2005.

LASSALLE, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, 6ª ed., Colofón, México, 1994.

OROZCO GÓMEZ, Miguel, Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, Porrúa, México, 2004.

PAGÉS TUÑÓN, Alejandro M., Regulación bancaria y estabilidad financiera en México: un análisis jurídico-económico, Porrúa, México, 2006.

PATIÑO CAMARENA, Javier, Nuevo derecho electoral mexicano 2006, UNAM, México, 2006.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, Lecciones de teoría constitucional, Porrúa, México, 2005.

¿Qué son las controversias constitucionales?, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de derecho constitucional: primer curso, 2ª ed., Porrúa, México, 2002.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, Magistratura constitucional en México: elementos de juicio, UNAM, México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Las garantías individuales, parte general, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, La supremacía constitucional, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano 1*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 35ª ed., Porrúa, México, 2003.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, y Larios Velasco, Rogelio, Metodología jurídica, 2ª ed., McGraw-Hill, México, 2002.

Revistas:

CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, Revista Jurídica, número 30, México, 2000, pp. 153-173.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, Revista Derecho y Cultura, número 2, México, 2001, pp. 17-18.

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, Revista Derechos Humanos, número 78, marzo-abril, México, 2006, pp. 51-57.

GIL RENDÓN, Raymundo, “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, Revista Derecho y Cultura, número 2, México, 2001, pp. 11-14.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley del Banco de México.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

Otras:

FLORES GARCÍA, Leopoldo, Tesis: Propuesta de reforma al Artículo 41 constitucional en lo relativo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006. Disponible: <http://www.iedf.org.mx/DECEyEC/difusion2006/TesisLicenciatura.pdf>, trabajo participante en el 6° concurso de tesis, ensayo y cuento, 2006, organizado por el IEDF.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed.
Disponible: <http://buscon.rae.es/drae/>. Consulta del 28 de julio de 2007.

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 11 de junio de dos mil siete.
Disponible: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/BC7619A4-BFEA-45E3-A59A-1ABF1FB16764/0/PL20070611.pdf>. Consulta del 20 de septiembre de 2007.

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de junio de dos mil siete.
Disponible: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/3578197F-E322-4BDB-A653-ED595FB2D1C9/0/PL20070612.pdf>. Consulta del 24 de septiembre de 2007.