



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS EN LA PROMOCIÓN DE
LAS ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALISTA EN
DERECHO CONSTITUCIONAL**

PRESENTA

CAROLINA ZAVALA PACHECO



ASESOR: MTRO. OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., febrero 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción	5
CAPITULO I	10
LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU PROYECCIÓN	10
1. El poder del Estado	10
2. Origen y desarrollo doctrinal de la división de poderes	13
2.1 La teoría de John Locke (1632-1704)	15
2.2 La teoría de Montesquieu (1689-1755)	18
2.3 Críticas a la teoría de la división de poderes	24
3. Significado e interpretación de la separación de poderes en el Estado Contemporáneo	26
3.1 Significado e interpretación.....	28
3.2 La separación de poderes en el Estado Mexicano.....	28
3.3. Concepción actual de la división del poder	31
4. La distribución de las funciones del Estado	35
4.1 En los poderes de la Federación	37
4.2 En los Órganos Constitucionales Autónomos	40
CAPÍTULO II	44
LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS EN EL NUEVO ESQUEMA DE LA DIVISION DE PODERES.....	44
1. La autonomía constitucional	44
2. Concepto y características de los Órganos Constitucionales Autónomos	47
3. Su justificación y función constitucional	54
4. Diferencia entre Organismos Constitucionales Autónomos y Órganos con Autonomía Constitucional.	58
5. Su aparición en la Constitución de 1917 y su regulación actual	60
6. Observaciones de Técnica legislativa respecto a la ubicación de los Órganos Constitucionales Autónomos en la Constitución vigente	70
CAPÍTULO III	73
LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MEDIO DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN.....	73
1. Los medios de control constitucional	73
2. El control de la constitucionalidad de las normas jurídicas	78

3. La Acción de Inconstitucionalidad como medio control abstracto de la constitucionalidad	80
3.1 Distinción entre control abstracto y control concreto	81
3.2 Distinción entre control difuso y control concentrado.	83
4. Antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano	86
4.1 Evolución del sistema de control de la constitucionalidad en las constituciones mexicanas	87
4.2 La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994	90
5. La Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Procesal Constitucional	92
6. Concepto de Acción de Inconstitucionalidad	94
7. Objeto de la Acción de Inconstitucionalidad	96
8. La legitimación Activa en la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad	99
9. El Procedimiento en la Acción de Inconstitucionalidad.	102
CAPITULO IV	108
LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU NECESARIA LEGITIMIDAD PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ...	108
1. Planteamiento del problema	108
2. Los órganos constitucionales autónomos y su debido acceso a la justicia constitucional.	110
3. Los órganos constitucionales autónomos y su legitimidad activa para promover acciones de inconstitucional previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional	114
4. Propuesta para que el constituyente Permanente reconozca a todos los Órganos Constitucionales Autónomos legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad	115
CONCLUSIONES	122
Bibliografía.....	126

Introducción

La teoría de la División de poderes de Montesquieu siendo no solo un programa del Estado actual sino también del futuro, dicha teoría clásica también ha sido aceptada por el derecho constitucional en general al igual que en nuestro constitucionalismo mexicano en el que se establece como un principio fundamental.

El ejercicio del poder como bien decía Benjamín Constant debe ser regulado y sistematizado para su funcionamiento y con ello evitar que entre los órganos del Estado se vulneren o destruyan; en tal virtud, debe existir un poder moderador que resuelva los conflictos que se susciten entre los órganos estatales, por ello esta significativa teoría de la división de poderes ha tenido importantes transformaciones a través de la historia y ha sido adecuada a la realidad institucional de cada Estado en lo particular. Por ello se puede afirmar que la división de poderes es un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, no hay una versión única, ni tampoco es un dogma, sino que ésta tiene en cada tiempo y en cada lugar sus propias peculiaridades de configuración.

En el inicio del siglo XXI hemos observado profundos cambios en las estructuras constitucionales debido, entre otros aspectos, al desarrollo democrático de nuestros tiempos, no solo en nuestro país sino también en otras latitudes que presentan las democracias modernas como reflejo del ejercicio del poder y el fortalecimiento de la calidad del cumplimiento de su función pública como una exigencia de la sociedad, lo que ha generado nuevas estructuras constitucionales para cumplir con ese cometido observándose hoy en día una mayor participación social.

En México, la ciudadanía es cada vez más participativa pues se encuentra mayor informada y exige mejores soluciones a los problemas que enfrenta el país. Ante esta circunstancia, se requieren nuevas ideas, investigaciones y aportaciones que den respuesta a esta dinámica y que generen bases para demostrar lo

complejo de nuestro país y de la problemática que se vive para plantear propuestas de solución que permitan un mejor desarrollo y procuren el equilibrio del poder constitucional entre los órganos del Estado, de tal manera que ninguno de los poderes pueda ser preponderante sobre los otros.

Ante este panorama, ha venido evolucionando una nueva estructura constitucional de los órganos del Estado con motivo de la aparición de los Organismos Constitucionales Autónomos, con el propósito de reorganizar el poder político para hacerlo más eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad; ello sin lugar a dudas, es un gran reto porque hay que atender la problemática desde diferentes aspectos: administrativo, jurídico, organizativo, presupuestar, etc., no obstante, considero que existe el talento y creatividad suficientes de los estudiosos del derecho constitucional para seguir avanzando y presentar nuevas alternativas y soluciones.

Considerando esta nueva estructura constitucional, en la presente investigación se plantea un problema de justicia constitucional, estimando que los Organismos Constitucionales Autónomos dada su existencia formal y material deben contar con los instrumentos de defensa constitucional suficientes para hacer efectiva la competencia que el Constituyente Permanente les otorgó y evitar con ello que otros órganos del Estado invadan su esfera de acción, o en su caso, se emitan normas inconstitucionales que afecten el sano desarrollo de su actividad constitucional; pues si bien es cierto que se tiene un avance en este medio de control constitucional a través de mecanismos como la controversia constitucional, también lo es, que en tratándose de la acción de inconstitucionalidad no todos poseen esa legitimación activa para ejercer ese medio de control de la constitucionalidad. Esto a mi consideración, representa un gran problema en nuestros días y por ello es el tema central de la presente investigación, la cual hemos desarrollado en cuatro capítulos cuyo contenido y propósito es el siguiente:

En el primer capítulo, denominado “La división de poderes y su proyección actual”, se aborda esta teoría clásica que como hemos mencionada se encuentra vigente y además se proyecta hacia el futuro como un principio de derecho constitucional fundamental para estructurar el poder político, particularmente, en un modelo de Estado federal como el nuestro.

En el segundo capítulo, se desarrolla el tema sobre “los Organismos Constitucionales Autónomos en el nuevo esquema de la división de poderes”, y se explica su aparición, evolución, naturaleza jurídica, características y su justificación constitucional, no solo teóricamente sino también en la práctica con base en criterios jurisdiccionales establecidos por el Máximo Tribunal de nuestro país; por supuesto, se hace un análisis crítico de técnica legislativa constitucional respecto a la denominación que se utiliza para referirse a estos órganos y su ubicación en la Constitución, proponiendo una solución al respecto. Su importancia radica en el ejercicio libre y autónomo de la función de la gestión pública a fin de garantizar la existencia de un Estado Democrático de Derecho.

En el capítulo tercero, realizo un estudio metodológico de la acción de inconstitucionalidad como un importante medio de defensa de la Constitución y se hace referencia a sus antecedentes, su plena justificación como medio de control de la constitucionalidad, se desarrolla la legitimación activa para su promoción y el procedimiento que se instruye ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; todo ello como elementos del derecho procesal constitucional. Lo anterior considerando que los Órganos Constitucionales Autónomos deben de tener la facultad para ejercer un medio de control que es permita defender las competencias que les confiere la Constitución.

En el capítulo cuarto y último, se plantea la problemática que origina la omisión del Constituyente Permanente al no otorgarle este mecanismo de defensa a todos los Órganos Constitucionales Autónomos, lo cual deja a algunos de ellos – la mayoría- en estado de indefensión, ante los órganos competentes para expedir normas de carácter general viciadas de inconstitucionalidad y que en

consecuencia, pueden trastocar sus competencias constitucionales, por lo cual se propone que en aras de una justicia constitucional efectiva se les otorgue la legitimidad activa para defenderse y de esta manera exista un mejor equilibrio del ejercicio del poder público.

Por otra parte, se presentan conclusiones con carácter propositivo que atienden el planteamiento del problema y confirman la hipótesis planteada originalmente en el protocolo de investigación.

En síntesis, la tesis de investigación que se presenta es de tipo jurídico-propositiva,¹ en virtud de que estudia instituciones jurídicas previstas en nuestra Ley fundamental como son los Organismos Constitucionales Autónomos y la Acción de Inconstitucionalidad, reflexionando sobre la limitada legitimidad que tienen aquellos para ejercer ésta en defensa de las atribuciones que la Constitución les confiere. Observamos al respecto, que existe una omisión en el listado de sujetos legitimados para promover la Acción previstos en el artículo 105 fracción II constitucional, que priva a los Organismos Constitucionales Autónomos de la facultad de plantear la posible contradicción de una norma general con la Constitución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando ésta afecte las competencias o las facultades que la propia Constitución les confía en virtud de no estar previstos en la citada disposición, en consecuencia, proponemos reformar el artículo 105 constitucional y ampliar el catálogo de sujetos legitimados para promover la acción incluyendo a todos los Organismos Constitucionales Autónomos.

Finalmente, cabe manifestar que la presente investigación se sustenta una pluralidad metodológica ya que se aplicaron diversos métodos tales como el histórico, el sistemático, el jurídico positivista y por supuesto, el científico. Asimismo, sirve de fundamento el aparato crítico integrado por diferentes autores,

¹ Witker Velásquez, Jorge. La Investigación Jurídica, Bases para la tesis de grado en Derecho. 3ª edición, IJJ de la UNAM y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2013, p. 38

fuentes bibliográficas extranjeras y nacionales, clásicas y contemporáneas, así como la aplicación de la legislación actualizada.

CAPITULO I

LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU PROYECCIÓN

SUMARIO: 1. *El poder del Estado.* 2. *Origen y desarrollo doctrinal de la división de poderes.* 2.1. *La teoría de John Locke.* 2.2. *La teoría de Montesquieu.* 2.3. *Críticas a la teoría de la división de poderes.* 3. *Significado e interpretación de la separación de poderes en el Estado Contemporáneo.* 3.1. *Significado e interpretación.* 3.2. *La separación de poderes en el Estado Mexicano.* 3.3. *Concepción actual.* 4. *La distribución de las funciones del Estado* 4.1. *En los poderes de la Federación* 4.2. *En los Órganos Constitucionales Autónomos.*

1. El poder del Estado

La naturaleza del poder político, su división, atribuciones y relaciones, es un tema esencial en el estudio del derecho constitucional y de la ciencia política toda vez que abarca cuestiones que afectan severamente la vida colectiva y al propio gobierno. Generalmente el poder político nos establece las funciones del Estado e influye en el comportamiento y actuar de una sociedad.

Desde la antigüedad, nuestro tema de ha sido motivo de innumerables análisis y constantes reflexiones a fin de encontrar una mejor forma de organización política que asegure la libertad individual y la armonía en la convivencia social a fin de procurar el equilibrio y desarrollo de los pueblos, y sobre todo evitar los excesos del poder que general un estado autoritario y fuera de la ley.

Se puede afirmar que la humanidad ha sufrido en el transcurso de los siglos, innumerables cambios en las formas e instrumentos de gobierno en donde muchos de ellos han lesionado gravemente al hombre en su dignidad y en su libertad. Ante las terribles vejaciones los pueblos han tenido que reaccionar para poner freno a las injusticias del poder, en contraste, luchan por la libertad y la independencia de individuos y comunidades con el firme propósito de lograr un

Estado de derecho que incorpore contundentemente el principio de la división de poderes.

Múltiples son los acontecimientos que ilustran etapas tanto de paz y tranquilidad, como de conflictos y tensiones; en estas dos situaciones ha transcurrido la historia en una búsqueda incesante de la libertad y la justicia, combatiendo en todo tiempo la opresión y la inequidad.

Por lo anterior, y en base al desarrollo histórico de las luchas y anhelos en las que se encuentra el hombre y sus permanentes aspiraciones de dignidad y desarrollo de sus derechos humanos; en este propósito está presente la necesidad de distribuir el poder de manera racional para evitar el abuso y terminar con el absolutismo. No podemos soslayar que las concentraciones del poder y los mandatos despóticos, están presentes en las páginas del tiempo de conquista y dominación, así como las grandes luchas y movimientos sociales como fiel constancia del afán de lograr la igualdad del hombre y su firme desarrollo.

Podemos recordar, por ejemplo, las acciones ciudadanas de los griegos, el poder imperial romano, los formidables cambios debido a las revoluciones francesa, mexicana, y de otros estados para establecer un nuevo orden social y político en la comunidad. Como mencionamos anteriormente, en la base del desarrollo histórico de las luchas y movimientos sociales, está presente el hombre el hombre y sus continuas aspiraciones de desarrollo individual y social, pero sobre todo como lo hemos expresado está presente en cada época la necesidad de distribuir el poder para evitar las arbitrariedades, violencia y corrupción.

En torno a la concepción clásica de la división del poder público se crearon las partes orgánicas de las constituciones modernas y ello obedece a enfatizar el ejercicio de diversas funciones por parte del Estado, el hecho de asignar a distintos órganos funciones específicas distribuyéndose las tareas legislativas ejecutivas y judiciales con el objeto de crear dispositivos de separación, de control, de colaboración o de recíproca vigilancia entre el funcionamiento de los órganos del Estado.

Este principio fundamental surgió desde tiempos remotos, aunque no con las características de la teoría de la división de poderes sino más bien con la finalidad de especializar las actividades y lograr con ello una división del trabajo, como lo ha expresado el maestro Tena Ramírez.²

Por otra parte, Carlos Fayt ubica al poder como una relación de subordinación en que se conectan recíprocamente los seres humanos y que requiere necesariamente de dos aspectos: el mando y la obediencia.³ La relación de mando o de obediencia puede darse entre dos o más individuos, o bien abarcar la totalidad de un grupo o de una comunidad. En el caso del poder político, los individuos se someten a él y le prestan obediencia en virtud de creer en su legitimidad no pudiendo resistir su acción ya que éste posee la coacción y los instrumentos de control social que le permiten hacer efectivas sus sanciones mediante el monopolio de la fuerza física.

El poder del Estado es un poder político que a diferencia de cualquier otro se caracteriza por ser un poder de ordenación y mando sustantivo, originario, generalizado y superior a cualquier otro dentro de un ámbito territorial. No obstante, este poder está jurídicamente organizado, en consecuencia, los límites en su ejercicio se encuentran determinados por el ordenamiento jurídico. El *imperium* se distribuye para su realización en competencias atribuidas a los poderes derivados, establecidos en base a criterios de funcionalidad, territorialidad y racionalidad.

Las funciones del poder político, o sea del poder del Estado, se depositan en los órganos u organismos de gobierno, a cuyo cargo queda su ejercicio, dichas funciones son desarrolladas por seres humanos que tienen asignada la representación de los mismos; cada Estado tiene sus propias formas de gobierno, pero en sentido amplio, el gobierno es entendido como un conjunto de órganos y

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 212.

³ Fayt, Carlos, en Garita Alonso, Miguel Ángel, *et al.*, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2018, p. 110.

organismos depositarios de las funciones del poder público, cuyos titulares dirigen dichas funciones y realizan las demás actividades del Estado.

2. Origen y desarrollo doctrinal de la división de poderes

El principio de la *División de poderes*, tan estrechamente vinculado a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, es un tema obligado para los estudiosos de la disciplina constitucional y política, pues su importancia se manifiesta en el estudio del poder y de la naturaleza y estructura del gobierno.

Dicho principio ha sido uno de los temas más recurrentes y de mayor relevancia histórica, en razón de la enorme trascendencia que la palabra *división* implica en relación al ejercicio de las facultades conferidas a los órganos constituidos de naturaleza distinta, autónomos pero interdependientes entre sí, cuya actuación en su conjunto entraña el ejercicio del poder político para el sano funcionamiento de los sistemas políticos constitucionales que buscan su desarrollo y consolidación durante los siglos XVIII, XIX y XX.

La teoría clásica de la división del poder se atribuye generalmente a Charles Louis de Secondat barón de Montesquieu, no obstante, al igual que muchos otros principios empieza a perfilarse desde la antigüedad clásica, en la cual se formuló la concepción de la forma mixta de gobierno.⁴ Un primer antecedente significativo de la mencionada teoría lo encontramos en el pensamiento de Aristóteles, quien en su obra *La política* estimó que legislar, administrar y juzgar, eran tareas que correspondían a diversas instituciones.⁵ Con posterioridad, Polibio, concibió la idea de pesos y contrapesos, en la que los Cónsules, el Senado y las Asambleas populares o comicios, servía de balanza y control de los otros dos; ello para que ninguno de los tres fuera absoluto, pues el

⁴ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, *La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006, p. 68.

⁵ *Cf.* Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 19a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 367.

proyecto de uno no podía ser contrarrestado ni disminuido por los otros.⁶ Éste historiador griego, a quien se le atribuye también la teoría de los ciclos políticos y el régimen mixto, tuvo gran influencia del pensamiento platónico de la época.

Ya en el siglo XVI, en una sociedad aún medieval, Maquiavelo, filósofo y escritor destacado del Renacimiento italiano, recomendaba una constitución mixta; porque en una constitución donde coexistan la monarquía, la aristocracia y la democracia, cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros.⁷ Este pensador sostiene que aunque todas estas formas de gobierno son perjudiciales, en su aspecto positivo por su escasa duración, y en su aspecto negativo por su degeneración (tiranía, oligarquía y demagogia), un legislador prudente y conocedor de estos defectos podría establecer un régimen mixto en el que todas participen, contrarresten o controlen los actos abusivos del poder, lo que redundaría en un régimen más estable.

A estos se sumaron otros pensadores importantes como Cicerón, Santo Tomás de Aquino, y Marsilio de Padua que representan también un esfuerzo sin precedentes por dar al poder un fundamento racional. No obstante, y sin demérito de las anteriores aportaciones de los clásicos pensadores, la doctrina clásica de la división de poderes tiene su aparición real en las constituciones liberales, influenciadas por la revolución francesa de 1789; En el pensamiento moderno, esta teoría de las funciones del Estado fue profundizada y expuesta en su máxima expresión fundamentalmente por dos pensadores: Locke y Montesquieu.

Con el propósito de tener una idea más precisa del origen y evolución de la división de poderes a continuación estimo pertinente hacer un breve análisis de las teorías de John Locke y Charles Louis de Secondat barón de Montesquieu, por ser los máximos exponentes de las ideas clásicas sobre el tema; asimismo, abordaremos diversas críticas que hacen otros autores respecto de estas

⁶ Crf. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, 7a., ed., México, Porrúa, 2013, p. 115.

⁷ Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 5a., ed., México, Porrúa, 2009.p. 153.

doctrinas; lo anterior, con el objeto de generar un campo abierto a la reflexión sobre esta importante teoría.

2.1 La teoría de John Locke (1632-1704)

La primera formulación teórica sobre el principio de la división de poderes fue delineada por John Locke en el siglo XVII, justo cuando dicha separación comenzaba a adquirir forma en el plano histórico e institucional en Inglaterra. En el Capítulo XII su obra *Ensayo sobre el gobierno civil* con un agudo sentir de la historia y un reclamo inapelable, Locke afirmaba que para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencias a aferrarse al poder.⁸ Como podemos observar, John Locke, plenamente consciente de la naturaleza humana que su cumbre irremediadamente ante el ejercicio del poder, estableció una teoría basada en limitar al poder, en separarlo para que se controle y se evite su abuso. Manifestaba Locke que, otorgar a las mismas personas la facultad de hacer leyes y de ejecutarlas, daría lugar a su desobediencia y al abuso del poder, por tales razones, el poder Legislativo y el Ejecutivo tendrían que estar separados.

Así mismo, Locke consideró que el órgano encargado de legislar (el rey en parlamento) debía ser independiente del órgano facultado para ejecutar las normas generales, al considerar que: *“podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad, capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad de legislar, a ella unieran la de la ejecución para su particular ventaja cobrando así un interés distinto del que al resto de la comunidad competiera, lance contrario al fin de la sociedad y el gobierno.”*⁹ Así pues, para Locke, en las repúblicas bien ordenadas, donde el bien del conjunto es

⁸ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México, México*, IJ UNAM, 2006, p. 5.

⁹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. XII, Colección “Sepan Cuántos...”, México, Porrúa, 1997, p. 87.

considerado como se debe, el poder legislativo se haya en manos de diversas personas las cuales gozan del poder de hacer leyes, sin embargo, realizadas éstas, dichas personas quedan sujetos a las leyes que ellos mismos hicieron, lo cual es otro vínculo que les induce a cuidar hacerlas por el bien público.

Lo anterior, surge de la afirmación de que el ser humano en estado natural ejerce dos clases de poder, como lo son el de hacer todo lo que estime conveniente para su conservación y las de los suyos; y el de castigar los crímenes cometidos en agravio de sus intereses personales o patrimoniales. Cuando la sociedad civil se organiza políticamente, el individuo renuncia a tales poderes para transferirlos al Estado, de manera que esta libertad así como el ejercicio de la autodefensa será regulado a partir de entonces por la legislación que el aparato estatal crea y aplica.¹⁰

Por otra parte, considerando que los miembros de la comunidad política son una unidad que se encuentra en estado de naturaleza frente a otras comunidades políticas similares, Locke propone la existencia de un tercer poder, al que denominó Federativo, el cual tiene la obligación de velar por la seguridad de sus integrantes en relación con los miembros de las otras colectividades, en tanto que el daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todo él en la tarea de exigir una reparación.

Luego entonces para el pensador inglés, los poderes del Estado son tres: el Legislativo que tiene la potestad de hacer las leyes, el Ejecutivo que se encarga de la ejecución de las leyes interiores y el Federativo que contiene el poder de paz y guerra, ligas y alianzas, así como el manejo de la seguridad e intereses públicos en el exterior.¹¹ Este tercer poder que tiene por misión las relaciones exteriores, hacer tratados y las demás funciones diplomáticas, es el que se atribuye hoy en día a un jefe de Estado, funcionario a quien corresponde velar por la seguridad nacional de su país.

¹⁰ *Ibidem*, Cap. VII, p. 49.

¹¹ *Ibidem*, Cap. XII, pp. 87-88.

En este sentido, es importante destacar que para Locke, el legislativo, representa al poder supremo, ya que lo considera como el alma del cuerpo político, por el hecho de que es el que establece la ley fundamental positiva, es decir la Constitución; además de que el poder legislativo no debe extenderse más allá de lo que el bien público exige, los derechos naturales de los hombres no desaparecen, sino que por el contrario subsisten para limitar el poder social y fundar el ejercicio de la libertad; en otras palabras, para Locke la existencia del parlamento y la constitución representan un primer esfuerzo por limitar y controlar el poder, hasta entonces casi absoluto del gobernante.

Consideraba que el poder Legislativo no debe ser permanente, a diferencia del poder Ejecutivo, el cual tiene que vigilar en todo momento el cumplimiento de las leyes. Como mencionamos en líneas anteriores, según Locke, el Legislativo tiene la autoridad suprema para materializar el consenso de la sociedad y es por este mismo motivo que nadie puede excusarse de obedecer sus mandatos, sin embargo, es de aclarar que su poder no puede ser superior al que tenían las personas en estado de naturaleza, por lo que las leyes deben beneficiar a los individuos en sus derechos y asegurarle la paz. Para el destacado pensador inglés ni el poder arbitrario absoluto ni el gobierno sin leyes fijas y permanentes pueden ser compatibles con los fines de la sociedad y gobierno, pues los hombres no abandonarían la libertad del estado de naturaleza, ni se sujetarían a la voluntad política si no fuera para preservar sus vidas, libertades y fortunas mediante promulgadas normas de derecho.¹²

Hasta entonces, la diversidad de órganos y la clasificación de funciones obedecían exclusivamente a una mera división de trabajo, pero a partir de Locke, el objetivo primordial de acuerdo a la idea del autor, consiste en la necesidad de limitar el poder, convirtiéndose, de esta manera la división de poderes en la principal limitación al ejercicio del poder público para impedir su abuso y evitar arbitrariedades.

¹² *Ibidem*, Cap. XI, p. 83.

Varios fueron los campos del saber en los que Locke hizo aportaciones importantes, pero en el terreno del pensamiento político, sus dos Tratados sobre el gobierno civil, publicados como anónimos en 1689, pero escritos, como hoy se suele admitir, en 1681, hicieron que a éste importante pensador se le conociera como “el padre del pensamiento liberal moderno”.¹³ Su *Ensayo sobre el gobierno civil*, constituye una piedra angular para el discurso político de inspiración liberal que fue determinante para plantear las bases de una democracia liberal y de esencia individualista, sustentada en la división de los poderes constitucionales del Estado y la limitación del ejercicio del poder público.

2.2 La teoría de Montesquieu (1689-1755)

Charles Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, uno de los pensadores más ilustres de la metamorfosis filosófica y política del siglo XVIII, fue influenciado por las instituciones políticas inglesas estudiadas previamente por Locke, la monarquía inglesa de ese entonces, constituyó un referente muy importante para que formulara su teoría sistemática de la separación de poderes tomando en consideración los vicios que existían en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia y comparándolas con las de Inglaterra, observó la preponderancia absoluta que tenía el rey francés sobre los Estados Generales (que constituían entonces el órgano legislativo) y el contraste que existía en relación a la situación política inglesa, en donde se veía acrecentar el poder del Parlamento, disminuyendo paralelamente el poder de los reyes.

De ésta profunda reflexión, surge su magna obra *El espíritu de las leyes*, publicada en el año de 1748, prácticamente 58 años después haber sido publicado el Ensayo sobre el gobierno civil de John Locke.

En efecto, la teoría de la división de poderes de Montesquieu fue desarrollada en un tiempo en el que en Francia predominaba el racionalismo, en los Estados Generales no había una oposición efectiva al poder absoluto del rey, existían diferencias marcadas entre la iglesia y la nobleza –que conservaba sus

¹³ *Ibidem*, Prólogo de Armando Carlini, p. XXV.

antiguos privilegios-, la burguesía o el campesinado-; así como la conciencia de clase, dadas las diferencias sociales; el concepto de los derechos individuales, en la práctica, no tenía contenido real. Con posterioridad, todo ello desató el movimiento por el cual se empezaron a afirmar los principios ideológicos e intereses del pueblo frente al absolutismo de los reyes y a los privilegios que detentaba la nobleza; tratando de destruir las desigualdades, limitaciones y diversas formas de sometimiento mediante la adopción de los principios de equidad y libertad.

La principal preocupación de Montesquieu fue establecer una organización gubernamental que garantizara mejor libertad política. Afirmaba el filósofo francés que “la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.”¹⁴ Sólo es posible la libertad cuando el gobierno se somete a la ley, más que a una voluntad humana, y cuando se limitan los poderes gubernamentales. En un Estado, es decir, en una sociedad que tiene leyes, la libertad no puede consistir en otra cosa que en poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo que no debe quererse.¹⁵ En otras palabras, la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan. Esto fue explicado ampliamente en su teoría y ha sido resumido en una concreta frase: *nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a dejar de hacer lo que expresamente no prohíbe.*¹⁶ Para el jurista francés una Constitución puede ser tal, que no obligue a hacer ni una cosa ni la otra.

La mejor garantía de libertad y de evitar las tiranías es una separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El ejercicio de cada poder debe correr a cargo de un órgano particular específico mediante el establecimiento de un sistema de frenos y balanzas.¹⁷ Así, para Montesquieu, dentro de este sistema de

¹⁴ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Libro XI, Cap. VI, 10a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.

¹⁵ *Ibidem*, p. 103.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Rabasa, Emilio O., *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2017, pp. 83-84.

frenos y balanzas, el poder Legislativo debería tener la posibilidad de inhibir, en caso de ser necesario, al Ejecutivo, pero éste último también debería poseer una facultad equivalente respecto del Legislativo.

Lo anterior queda resumido en la célebre afirmación del filósofo francés: *“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”*.¹⁸

Como podemos observar, a diferencia de Locke, Montesquieu introdujo al poder Judicial en la lista de los poderes públicos, el cual sería responsable de castigar los delitos o decidir las contiendas de los particulares, pero advirtió al propio tiempo que el diálogo fundamental tenía lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo.¹⁹ De acuerdo con Montesquieu, el arreglo institucional que mejor podía proteger la libertad se daría en un sistema en el que los poderes estuviesen separados y pudieran, en caso de invasión de un poder a otro, frenarse recíprocamente, planteamiento que garantizaba claramente la decisión invariable de que el poder controlara al poder.

Cuando el legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad, falta la confianza ya que se pueden generar leyes tiránicas; no hay libertad si el poder de juzgar no se encuentra bien separado del legislativo y el ejecutivo, ya que si los jueces no están separados del ejecutivo, el juzgador podría tener la fuerza de opresor. El poder legislativo expresa la voluntad del Estado y el ejecutivo ejecuta la misma voluntad, el poder judicial no tiene por función única aplicar las leyes relativas a los particulares sino que impone límites a los otros poderes. La perfección del Estado consiste en que los poderes al mismo tiempo se auxilian y se complementan entre sí estableciendo un equilibrio en cuanto a sus funciones frente al individuo.

¹⁸ Montesquieu, *op. cit.*, p. 104.

¹⁹ *Ibidem*, p. 106.

Montesquieu señala en su obra que es una experiencia eterna, como todo hombre investido de autoridad se ve impulsado a abusar de ella y llega hasta donde encuentra límites. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación.²⁰ Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas, es decir que el poder detenga al propio poder. Lo que a su vez supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de funciones separadas.

La fijación por la división tripartita del poder absorbe el examen analítico del autor de el espíritu de las leyes, dejando atrás el derecho natural que para John Locke había sido importante; los derechos de los ciudadanos, en relación a las prerrogativas de los monarcas, no son para él lo fundamental, lo de mayor importancia es más bien, el sistema de frenos y balanzas para el equilibrio del poder, donde quedan inmersas otras cuestiones como éstas, siendo por demás destacadas las instituciones políticas, su naturaleza y objeto, pero no limitadas a su propio país sino en una teoría general adaptable a todo Estado, lo cual indudablemente pudo lograr, siendo evidente la permanencia de sus tesis, aún válida hoy día.²¹ En relación con lo anterior, consideramos que el equilibrio entre los órganos de poder y el sistema de pesos y contrapesos redundan en definitiva en un mayor reconocimiento y respeto a los derechos de los ciudadanos y de las personas en general. La distribución de las funciones del Estado en órganos distintos, su regulación y limitación en su actuar, tiene por objeto proteger a los gobernados de los abusos que en el ejercicio del poder pueden cometer los gobernantes.

Ahora bien, Montesquieu, en su momento, atribuyó la libertad de que gozaba la Gran Bretaña a la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos, pero es importante subrayar que no contemplaba una separación absoluta entre los tres poderes,²² puesto que el Legislativo debía reunirse cuando lo convocase el

²⁰ *Ibidem*, p. 103.

²¹ De la Hidalga, Luis, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008, p. 253.

²² Garita Alonso, Miguel Ángel, *et al.*, *op. cit.*, p.148

Ejecutivo, y éste a su vez conservaba facultades para intervenir en la producción legislativa; asimismo, en ocasiones, el Legislativo debía ejercer poderes Judiciales extraordinarios.²³

Al respecto, y de acuerdo con André Hauriou, se había interpretado a Montesquieu por lo general como si aconsejase más bien una separación orgánica de las funciones, que una distinción de los poderes.²⁴ Sus contemporáneos creyeron comprender que el gobierno, el parlamento y, en su caso, los cuerpos judiciales eran, cada uno de ellos, un órgano del Estado, destinado a estar aislado en una función particular; lo que para este autor desembocaba fatalmente en una separación rígida entre los diversos poderes. Según Hauriou, sería preferible invocar la autonomía de los poderes antes que su separación,²⁵ afirmación con la que coincidimos, pues, como es sabido el poder soberano es solo uno, por tanto, en estricto sentido no puede sostenerse su divisibilidad, los órganos que ejercen el poder del Estado deben actuar con plena autonomía, limitarse entre ellos cuando es necesario, pero también se complementan y en ocasiones actúan en coordinación para el logro de sus objetivos.

En este orden de ideas, podemos considerar que Montesquieu fijó su atención más en el equilibrio que en la separación de poderes. Un esquema teórico que se convirtió en una necesidad normativa al paso del tiempo. En efecto, el barón de la Brède se preocupó por establecer limitaciones internas de los poderes, surgiendo así el sistema de pesos y contrapesos que atribuye a cada uno de los distintos órganos facultades del control y acción sobre los otros garantizando así el equilibrio en el ejercicio del poder.

La clave para lograr esta finalidad radica precisamente en las características que reviste la teoría de la división de poderes, destacando las siguientes:²⁶

²³ Montesquieu, *op. cit.*, pp. 107-108.

²⁴ Garita Alonso, Miguel Ángel, *et al.*, *op. cit.*, p.149

²⁵ *Ídem.*

²⁶ *Ibidem*, p. 146-147

- a) La asignación clara y precisa de cada función del Estado a un órgano específico, quien por su composición es el más capacitado para cumplirla;
- b) Porque no se limita a mostrar un estado de cosas en un país determinado, sino a proporcionar un modelo racional de validez universal; y,
- c) El resultado de las relaciones entre poderes es la protección de la libertad individual, neutralizando el abuso del poder al dividir su ejercicio en distintos órganos.

La enseñanza del pensador francés es que la libertad defendida por el pensamiento liberal, solo florece en los gobiernos moderados en los que impera la ley y siempre que exista una distribución de los poderes. Bajo esta base el Estado constitucional moderno recoge el principio del gobierno limitado y el sistema idóneo para ponerlo en práctica. Pensamiento por el cual dicha teoría no solo se convierte en canónica para el derecho constitucional de la época liberal, sino que ha sido considerada como algo cualitativamente distinto de sus posibles antecedentes, como una formulación esencialmente nueva y con validez universal.

La teoría clásica de la separación de poderes, preconizada por John Locke en el siglo XVII y retomada por Montesquieu en el siglo XVIII, se elevó a rango de principio al plasmarse en Constituciones como la norteamericana de 1787 y la francesa de 1791.²⁷ Donde se afirmó que no existe constitución política, si ésta no se apoya en la separación de poderes y en la garantía de los derechos.

En conclusión, podemos decir que con el tiempo, tanto las ideas de Montesquieu como las de Locke, fueron adquiriendo una traducción concreta en los Estados constitucionales modernos, convirtiéndose así en una exigencia mínima e indispensable para la existencia de una Constitución;²⁸ ideas que por su importancia continúan vigentes, y aunque su interpretación actual no pretenda ser estricta en el sentido de atribuir de manera exclusiva facultades legislativas al poder legislativo, facultades administrativas al poder Ejecutivo, y facultades

²⁷ Serna Elizondo, Enrique, *Mitos y realidades de la separación de poderes en México*, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, UNAM, 1987. Pág. 835. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9923>

²⁸ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *op. cit.*, p.12.

jurisdiccionales al poder judicial, lo cierto es que para evitar confusiones se ha optado por clasificar las funciones del estado contemporáneo desde dos puntos de vista: orgánica o formal y objetiva o material.

2.3 Críticas a la teoría de la división de poderes

Con posterioridad a las ideas de Locke y Montesquieu surgieron las de otros pensadores con un análisis crítico por considerarlas en su caso, sumamente rígidas al proponer una completa independencia de poderes y no una interdependencia que les permita colaborar entre ellos, es decir, en ocasiones realizar funciones que correspondan a otro órgano, o bien, actuar con otro poder para dar validez a un acto.²⁹ Según Felipe Tena Ramírez, entre las teorías que tienden a atenuar la rígida división de poderes destacan la de Kant, Rousseau, y Duguit; con posterioridad se sumaron las de Carré de Malberg, Adolfo Posada y Karl Loewenstein.

Rousseau desarrolló una severa crítica fundamentándose en la imposibilidad de la división de la soberanía aludiendo que “*los poderes solamente son emanaciones de la autoridad soberana a la cual están supeditados*”, el poder soberano es, por definición indivisible; sin embargo, es posible distinguir en él tres funciones.³⁰

Por su parte Kant establece que “los tres poderes del Estado están coordinados entre sí; cada uno de ellos es el complemento de los otros dos; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido”.³¹

Así mismo, León Duguit afirmó que la absoluta separación de poderes era una ilusión, que desde el punto de vista lógico no podía concebirse, porque cualquier manifestación de la voluntad del Estado exigía el concurso de todos los

²⁹ Tena Ramírez, Felipe, en Bobadilla Castillo, Zaudisareth, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y con Jurisprudencia*, coord. Márquez Rábago, Sergio, 3ª edición, México, Porrúa, 2019, p. 234.

³⁰ Rousseau, Juan Jacobo, en Villanueva Gómez, Luis Enrique, *La división de poderes: teoría y realidad*, México, IIJ UNAM p. 158.

Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

³¹ Kant, Emanuel, en Villanueva Gómez, *op. cit.*, p. 159.

órganos que constituyen la persona del Estado; por tanto, el gobierno parlamentario no se basa en la separación de poderes, sino en la colaboración y solidaridad entre ellos.³² Al respecto, Villanueva Gómez afirma que Duguit no concibe teóricamente la separación absoluta de poderes porque el ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida,³³ es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad, implica por lo tanto el concurso de los órganos que constituyen la personalidad del Estado.

Carré de Malberg afirma que la descomposición de la potestad estatal en tres poderes nos lleva a destruir en el estado la unidad que es el principio mismo de su fuerza, además genera una insuficiente capacidad de acción en cada uno de los poderes. Asimismo, niega la igualdad y equilibrio de los poderes, puesto que es inevitable que uno de ellos tenga preponderancia sobre los demás, pero que sin embargo, este predominio puede ser y ha sido atenuado a través de prevenciones constitucionales diversas.³⁴

Adolfo Posada, por su parte manifiesta que los problemas políticos y técnicos en la actualidad sobrepasan por mucho la doctrina de la separación de poderes y que por otra parte no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los estados y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional.³⁵

Por su parte, el filósofo alemán Karl Loewenstein, sostuvo que la concepción tradicional de la división de poderes era obsoleta; y precisó que su concepto real, debería entenderse en el sentido de que el reconocimiento, por una parte, de que el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, y por otra, que los destinatarios del poder resultaran beneficiados si estas funciones son realizadas por distintos órganos; la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la

³² Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, *op. cit.*, pp. 79-80.

³³ Duguit en Villanueva Gómez, *op. cit.*, p. 159

³⁴ Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, trad. De José Lion Depitre, México, FCE, 1948, p. 754.

³⁵ Villanueva Gómez, *op. cit.*, p. 159.

separación de poderes; así, esta se traduce en la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.³⁶ Como podemos observar, este autor considera a la distribución de funciones un control recíproco del poder en sí, que cumple con la finalidad ideológica del principio de división de poderes, en la medida que los órganos del Estado cumplan con las funciones que les han sido encomendadas se verá garantizada la libertad individual de las personas.

El análisis crítico que se ha comentado de los diversos autores respecto a la teoría de la división de poderes, sirve y es necesario para reflexionar en torno a la forma en que el principio de división de poderes ha sido abordado por algunos de los más destacados estudiosos del Estado, del Derecho y de su consecuencia inmediata, el poder político; por ello, las reflexiones son útiles para que, en el caso particular de México, adopte sus decisiones políticas fundamentales de acuerdo a sus necesidades y las establezca en su texto constitucional. Sin soslayar las importantes aportaciones de estos destacados estudiosos de la ciencia jurídica y política, no se puede negar que a pesar de los diversos argumentos expresados la doctrina clásica de la división de poderes ha trascendido la línea del tiempo y se sigue observando en casi todos los regímenes políticos actuales.

3. Significado e interpretación de la separación de poderes en el Estado Contemporáneo

Para desentrañar el significado y los alcances del principio de división del poder o separación de poderes en el Estado contemporáneo, es preciso distinguir, en principio, qué se entiende por el término *Estado contemporáneo* para no confundirlo con el *Estado moderno*; pues éste último generalmente es utilizado para referirse al proceso de configuración de los Estados europeos centrales, que pasarían del Estado absoluto al Estado nación, y también a la aparición del individuo, a la construcción de los derechos de libertad e igualdad, entre otras

³⁶ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, *op. cit.*, p. 81.

cosas;³⁷ por otra parte, el Estado contemporáneo, inicia propiamente con la crisis que enfrentaron los Estados nación después de la Segunda Guerra Mundial, la crisis del Estado de bienestar, la instauración del neoliberalismo, el surgimiento y extensión de los derechos colectivos y en general la globalización,³⁸ fenómenos que abarcan hasta nuestros días y, que para algunos autores, han venido a debilitar la soberanía de los Estados.

Lo anterior, resulta significativo toda vez que en esta etapa postmoderna la teoría del Estado ha evolucionado en torno a todos estos cambios inherentes al desarrollo de la sociedad, de los pueblos y de la propia teoría política. El principio de separación de poderes no ha sido la excepción, muchos han sido los autores que han nutrido la doctrina clásica con destacadas obras, Kelsen, Hauriou, Loewenstein, Duguit, Dabin, Zagrebelsky, por mencionar algunos, han tratado de dilucidar cuestiones tales como si es posible o no dividir el poder del Estado –con lo cual puede desconocerse su soberanía o disiparse la unidad; si la separación de poderes, en general, protege o no la libertad de los ciudadanos; o si es posible la igualdad y coordinación de órganos. Cuestiones que resultan de lo más interesantes pero que por razones de índole metodológica no nos es posible abordar en esta investigación.

³⁷ Gómez Velásquez, Alejandro, Montoya Brand, Mario, Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas* [en línea] 2017, 17 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 10 de julio de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100253055003>> ISSN 1657-8953

³⁸ Ramón Cotarelo sostiene que el efecto de la transnacionalización de la economía ha traído la pérdida de la soberanía de los Estados, tanto el fenómeno de la regionalización Estatal como el de la integración Económica y política de los Estados son la respuesta a aquel proceso. Las decisiones económicas traspasan las fronteras y, en muchos casos influyen de modo tan decisivo sobre las variables del cálculo económico desde los tipos de interés hasta la tasa de inversión, que convierte en absurda la idea de formular una política económica, si este fenómeno lleva a un debilitamiento y posterior desaparición del Estado o aun reagrupamiento entre Estados preexistentes, es algo que solo podrá decir el tiempo.

Cotarelo, Ramón, *Filosofía política II. Teoría del Estado*, la reimp., Elías Díaz y Alonso Ruiz Miguel, ed., Madrid, Trotta, 2004 (Enciclopedia Iberoamericana de filosofía, 10) p. 16.

3.1 Significado e interpretación

La doctrina constitucional también nos indica que la separación o división de poderes puede significar tres cosas distintas: a) que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno; b) que un órgano no debe interferir en el desempeño de las funciones de los otros, y; c) que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano.³⁹ De las consideraciones mencionadas se puede inferir que en el primer caso se refiere a una verdadera y propia división de los poderes; mientras que, los otros dos significados hacen referencia a la separación de las funciones estatales. En todo caso, el alcance general de los tres significados expuestos se desarrolla en los textos constitucionales al legislar la multiplicidad de normas.

Después de todo, el objetivo principal de dividir el poder del Estado para limitarlo no puede implicar una separación radical que termine por inmovilizarlo. Desde esta perspectiva se puede afirmar que los principios de legalidad y de imparcialidad no deben estar reñidos con el principio de eficacia gubernamental que resulta necesaria para la estabilidad de los estados constitucionales.⁴⁰

En efecto, la teoría de la división de poderes debe de interpretarse en su justa dimensión, y no para limitar el poder de manera radical; es decir que la división de poderes sirva para darle funcionalidad y continuidad al aparato estatal y que éste se adecue a sus necesidades y posibilidades, así se observa que se aplica en los regímenes constitucionales de los diversos países.

3.2 La separación de poderes en el Estado Mexicano

Como se ha expresado en líneas anteriores, el principio de la división de poderes ha sido considerado con gran criterio jurídico desde 1787 al adoptar los Estados Unidos de América la primera Constitución escrita en el mundo en la cual se establecía una clara división de poderes, así como todos los documentos

³⁹ Wade and Phillips, *Constitutional Law*, en Carbonell, Miguel, y otro, *op. cit.* p.15.

⁴⁰ Carbonell Miguel y otro, *op.cit.* p.17.

constitucionales de los Estados Americanos y muchos otros de Europa; lo anterior, es congruente con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que establece en su artículo 16 que “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Al respecto, el Estado Mexicano no ha sido la excepción, se puede decir en todas sus constituciones ha sido reconocido y establecido el principio de la división de poderes. De manera ilustrativa observemos la siguiente tabla.⁴¹

PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS	
<p>DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEJICANA (Constitución de Apatzingán)</p>	<p>Forma de Gobierno. CAPITULO II. De las supremas autoridades.</p> <p>Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEJICANO. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.</p>
<p>CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824</p>	<p>Titulo 2º. Sección única. De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder Supremo.</p> <p>Art. 6º. Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.</p>

⁴¹ Orden Jurídico Nacional, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Secretaría de Gobernación. disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

<p>BASES PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN, DE 23 DE OCTUBRE DE 1835. (Leyes Constitucionales de 1835-1836)</p>	<p>Art.4° El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá, además, un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.</p>
<p>CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1857</p>	<p>TITULO 3° De la división de poderes. ART. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.</p>
<p>CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917</p>	<p>TITULO TERCERO. — CAPITULO I. DE LA DIVISION DE PODERES. Art. 49. —El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 otorgarán facultades extraordinarias para legislar.</p>

Como podemos observar, desde que México surgió a la vida independiente, el principio de división de poderes ha figurado como eje toral en cada una de sus Leyes Fundamentales, coincidiendo todas ellas en que el Supremo poder, -sea de la Federación, en el caso de las Constituciones Federales, o sea el Supremo Poder Nacional, en el caso de la Constitución centralista de 1835-1836- se divide

para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, prohibiendo en todo momento la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni pudiendo depositarse el legislativo en un solo individuo.

3.3. Concepción actual de la división del poder

No obstante la indiscutible presencia del principio de división de poderes en las Constituciones modernas y contemporáneas, parte de la doctrina señala que el mismo se encuentra actualmente en crisis debido, entre otros factores, a la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial en muchos países de corte presidencialista; situación que en el caso de México, ha caracterizado históricamente el régimen de gobierno, acentuándose por mucho durante la dictadura de Porfirio Díaz, después durante casi todo el siglo XX con el nacimiento el Partido Revolucionario Institucional, cuya hegemonía se basó dos factores fundamentales: una presidencia omnipotente y un partido político oficial: el PRI, cuya simbiosis produjo lo que fue denominado por Mario Vargas Llosa como la “dictadura perfecta” (1929-2000); lo que ha conllevado al empoderamiento de la figura presidencial y en consecuencia al desequilibrio entre los poderes legislativo y judicial con el ejecutivo, atemperado en nuestro país entre los años 2000 y 2018, tiempo en el que se logró la alternancia en el poder, pero que al parecer, ha regresado y con mayor fuerza en el actual régimen de gobierno.

Por otra parte, hay autores que señalan que la división tradicional se ha diversificado y se ha convertido en algo sumamente complejo que implica no sólo una separación de tipo tripartito horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial), sino que también se han detectado otras entre las que se encuentran las denominadas *temporal*, *vertical*, y *la división decisoria y social* de poderes.⁴² Todas estas maneras de dividir el poder tienden a limitarlo desde distintos enfoques, siempre

⁴² Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p. 182. Disponible en : <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt7.pdf>

con el objeto de establecer un sistema de frenos y contrapesos cuyo beneficiario último es el la persona en su esfera de derechos y libertades.

Como ya hemos mencionado en apartados anteriores, la división tripartita horizontal alude a la división de las funciones legislativas, judiciales y administrativas o ejecutivas en distintos órganos del Estado, en el caso del Estado Mexicano dicha división se encuentra prevista en los artículos 49, 116 y 122 constitucionales, que establecen la división del Supremo Poder de la Federación, del poder público de los Estados y del poder público la Ciudad de México en legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente.

La división de carácter temporal se refiere a la duración limitada de los funcionarios públicos en el ejercicio del poder, esto es, que los cargos públicos de los funcionarios que presten sus servicios en los órganos primarios del Estado estén sujetos a una temporalidad precisa, es decir, aquellos que por disposición constitucional tengan una temporalidad determinada, por ejemplo la duración del cargo de los diputados que es de tres años (artículo 51 constitucional), la de los senadores de seis años (artículo 56 constitucional), la temporalidad del cargo de presidente de la República de seis años sin posibilidad de reelección (artículo 83 constitucional) y, finalmente, la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es de 15 años (artículo 94 constitucional).

La división vertical o federativa alude a la descentralización de las facultades y decisiones entre las instancias federal y local, con una tendencia a fortalecer las entidades federativas y dentro de éstas a los municipios. En México dicha división y reparto de atribuciones se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 constitucionales que establecen la conformación del Estado Federal por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México; así como que 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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las respectivas Constituciones locales. Lo anterior, en relación a lo previsto en los artículos 115,116 y 122

constitucionales que regulan las bases para la organización del municipio, los Estados de la Federación y la Ciudad de México, respectivamente.

Finalmente, la división decisoria y social del poder, hace referencia a los instrumentos establecidos en las normas constitucionales que garantizan el papel de la oposición en la toma de decisiones; como ejemplo en nuestro país, podemos mencionar el requisito de la votación a favor por mayoría calificada de los individuos presentes en el Congreso de la Unión, -sin soslayar por supuesto, la participación de las legislaturas locales- para la aprobación de las reformas a la Constitución, y las mayorías calificadas en otros procedimientos como los previstos en el artículo 72, apartado C, en el que se prevé el mecanismo para superar las observaciones que el Poder Ejecutivo llegare a hacer a los proyectos de ley aprobados previamente por ambas Cámaras del Congreso; el artículo 74 fracción VIII, relativo a la designación por mayoría calificada de los diputados presentes respecto de los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución; o bien, el artículo 76, fracción X, relativo a la celebración de convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas, mismos que deben ser aprobados por mayoría calificada en la cámara de senadores.

A las anteriores divisiones del poder, podríamos agregar otra que bien podría derivar de la propia división tripartita horizontal del poder, me refiero específicamente a la “reciente” redistribución de funciones materialmente administrativas, legislativas y jurisdiccionales que ahora llevan a cabo los Organismos Constitucionales Autónomos y que en algún momento formaron parte de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal, sobre todo por lo que respecta a las administrativas, y que ahora corresponden a diversos órganos que participan en la dirección política del Estado y que cuentan con características comunes, entre las que destaca el hecho de estar previstos y regulados en la Constitución, y de no encontrarse en la órbita competencial de ninguno de los poderes tradicionales. Aunque por ahora nos referiremos a ellos de manera breve, ya que en el siguiente capítulo se abordará este tema con mayor amplitud.

En efecto, dichos organismos constituyen un mecanismo efectivo de control del poder en virtud de las funciones específicas que se les han confiado, en el caso del Estado Mexicano, a manera de ejemplo podemos mencionar, la función relativa a la organización de las elecciones (INE); la función de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano por quejas de naturaleza administrativa (CNDH); o bien, la función de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (BANXICO), por mencionar solo a los organismos pioneros en México.

En relación con esta nueva estructura constitucional, Miguel Carbonell y Pedro Salazar han considerado que la existencia de estos órganos suponen un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes ya que la realidad estatal contemporánea se ha vuelto compleja y problemática, por lo que ha surgido la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos;⁴³ sin embargo, se puede decir que la creación de estos órganos autónomos ha caído en la proliferación, lo cual hace más complejo el entendimiento y la operatividad constitucional del Estado, por lo que se requiere una mayor precisión y regulación al respecto.

Como podemos observar, la interpretación del principio de la división del poder ha alcanzado grandes dimensiones y, por tanto, se torna complejo en nuestros tiempos tratar de desarrollar una teoría universal que englobe todos sus alcances, no obstante, ello no impide que se intente hacerlo, en todo caso considero que más bien abre el camino para el estudio de nuevas propuestas de control, limitación y equilibrio del poder político, buscando en todo momento la finalidad última que los precursores del principio le adjudicaron: proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.

⁴³ Carbonell Miguel y otro, *op.cit.* pp. 55-56.

4. La distribución de las funciones del Estado

De acuerdo con los diversos enfoques y nuevos elementos que han enriquecido la teoría clásica de la división tripartita del poder, puede afirmarse que dicha teoría implica una clara distribución de las funciones del Estado entre los distintos órganos que las ejercen –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- con límites precisos.

Las funciones del Estado son las actividades y diversas formas en que se manifiesta la voluntad estatal para realizar sus fines. Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución política ha reconocido y que se incorporan al orden jurídico general. Tales fines se mencionan de forma expresa en la legislación o resultan del engranaje político-administrativo. El Estado en su consideración institucional se forma con el conjunto de los órganos a los que asigna la misión de gobernar una nación. Los fines se incorporan a la legislación y se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de la comunidad; dichas tareas son: unas que establecen las relaciones entre el Estado y la población; y otras las relaciones entre el Estado y el resto de la comunidad internacional. Para realizar sus fines el Estado ejerce ciertas funciones.⁴⁴

La Doctora Arnaiz Amigo, se refiere a las funciones del Estado como un reparto de actividades del poder, para debilitar la tendencia a la absolutización, en detrimento de las bases democráticas sociales.⁴⁵ Además, aclara la Doctora, que de las tres funciones del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial, las dos primeras contemplan más directamente la creación del derecho y su realización en el marco de los límites que la ley impone a los gobernantes. Refiriéndose propiamente al derecho interno del Estado, ya que en el ámbito internacional la soberanía no rige con la amplitud debida, sino el compromiso contraído por los organismos firmantes de la comunidad internacional.

⁴⁴ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política, la proyección actual de la Teoría General de Estado*, 13a ed., México, Porrúa, 1995, pp. 557-558.

⁴⁵ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Trillas. 2008, p. 295.

Ahora bien, al continuar con el estudio de las modificaciones de la teoría de la división de poderes y a la distribución de las funciones del Estado debemos tomar en cuenta que no existe, una división tajante entre ellos, sino que, de acuerdo con la doctrina moderna, sobreviene una flexibilidad en la separación de las funciones, o para expresarlo con propiedad en el reparto de las competencias.

En efecto, se puede afirmar, que entre las tres funciones del Estado no hay una separación total y excluyente, sino que lo que en realidad ocurre es que cada una de esas funciones tiene asignada una competencia predominante, lo cual no impide que tenga atribuidas, al mismo tiempo, otras competencias que son propias de las restantes funciones.

Con el fin de encontrar la significación real y doctrinaria de las funciones del Estado realizadas por los poderes u órganos inmediatos fundamentales del mismo, ha sido necesario analizar las funciones desde dos puntos de vista que contiene: el formal y el material. El primer aspecto, está en relación directa con el poder u órgano que realiza la función, y el segundo, se refiere a la naturaleza intrínseca del acto propiamente dicho. Así por ejemplo sabemos que al Congreso corresponde de manera predominante ejercer la función legislativa, pero también desempeña, aunque en mucho menor grado, otras funciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional; lo mismo sucede con el poder Ejecutivo, a quien se le asigna de manera predominante la función administrativa pero que, en menor medida, también se le atribuyen funciones de naturaleza legislativa y jurisdiccional.

Así, explica el Mtro. César Nava, en la separación flexible, los poderes actúan en sus esferas de competencia, pero desarrollan en forma flexible las atribuciones que les han sido conferidas, interactuando con los otros poderes; esa flexibilidad no supone la autorización a los poderes para su indebida intromisión en los asuntos que no son de su competencia. Esto quiere decir que esa flexibilidad no queda al arbitrio de los órganos del Estado, sino que debe estar prevista,

regulada o atribuida directamente en las normas jurídicas fundamentales que constituyen al Estado.

En conclusión, en toda organización política deben existir tres funciones indispensables: la función legislativa, encargada de crear las normas de carácter general que regulen las relaciones del Estado con los particulares y de los particulares entre sí; la función ejecutiva, encargada de hacer cumplir la ley y de administrar el patrimonio del Estado atendiendo siempre al interés público; y la función jurisdiccional, encaminada a aplicar la ley para dirimir controversias, para decir el derecho, tutelar el ordenamiento jurídico y hacer valer los derechos fundamentales de las personas.

No obstante, en la actual interpretación de la teoría de división de poderes y de la distribución de las funciones del Estado no se puede decir que de manera tajante todo lo relativo a la función legislativa corresponde única y exclusivamente al poder Legislativo, o que todo lo relativo a ejecución y administración corresponde de manera absoluta al poder Ejecutivo, o bien que todo lo relativo a la función jurisdiccional corresponda al poder judicial. Se puede decir que el principio de la división de poderes, es una distribución atenuada de las funciones del Estado.

4.1 En los poderes de la Federación

En nuestro Sistema Constitucional Mexicano, el principio de la división de poderes, se encuentra regulado en su artículo 49, y establece lo siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso,

salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

De acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 49 constitucional y en concordancia con las teorías expuestas sobre el control del poder político, se puede decir que, no existe como tal una división de poderes en el Estado Mexicano, sino como lo establece la primera parte del artículo 49, lo que existe es un solo poder político, *el Supremo poder de la Federación*, que se manifiesta en una pluralidad de funciones distribuidas entre los órganos constituidos del Estado, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así mismo, establece la imposibilidad de que dos o más de estos puedan ser ejercidos por una sola persona, ni de que el legislativo sea depositado en un solo individuo, salvo en el caso excepcional que la propia disposición establece.

La distribución de las respectivas competencias y funciones de dichos órganos depositarios del poder público se encuentran reguladas en los capítulos II, III y IV, del Título Tercero de la Constitución. En dichos capítulos se regula la estructura, organización y funcionamiento de los órganos primarios del Estado, las relaciones que éstos tienen entre sí y los mecanismos de control que existen entre ellos, sobre todo aquellos que ejerce el poder Legislativo respecto del Ejecutivo; así como las facultades atribuidas al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y al Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, en concordancia con la doctrina clásica y la legislación positiva que han reconocido tres funciones esenciales del Estado para realizar sus fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional: la función legislativa, la función ejecutiva (o administrativa) y la función judicial.

La Función Legislativa del Estado, está encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico

nacional. En México dicha función es ejercida a nivel federal por el Congreso de la Unión.

La Función Administrativa, que es la que está encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. En nuestro sistema jurídico la función administrativa en el ámbito competencia federal es atribuida al Presidente de la República, es a él a quién corresponde ejecutar las leyes que emanan del Congreso de la Unión particularizando su aplicación.

La Función Jurisdiccional, es la actividad del Estado cuyo propósito es resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.⁴⁶ En el Estado Mexicano, ésta importantísima función es atribuida al Poder Judicial de la Federación, a la cabeza de éste, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se erige como el máximo Tribunal del país y, en consecuencia, funge como tribunal constitucional, siendo la interprete última de la Constitución y las leyes, por tanto, en la actualidad, constituye un auténtico contrapeso para los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Las tres funciones deben perseguir primordialmente, en su orientación teleológica, la realización del bienestar general, ya sea en forma inmediata o mediata. Actualmente la teoría comprende no solo la noción de las funciones del Estado, la distribución de tales funciones, y la existencia de órganos que las cumplen y las llevan a cabo, sino además de ejercer controles mutuos capaces de inhibir los excesos en que puedan incurrir dichos órganos. Hoy en día, las funciones en el Estado mexicano se distribuyen en los órganos de la estructura tradicional legislativa, ejecutiva y judicial, y en los Organismos Constitucionales Autónomos.

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política, op. cit.*, pp. 563-571

4.2 En los Órganos Constitucionales Autónomos

Como estudiamos anteriormente, la concepción rígida de la división de poderes, ha sido considerada por algunos, como un obstáculo para el desarrollo armónico del Estado moderno, cuya actividad requiere un mejor entendimiento y relaciones entre los órganos del Estado y una mayor flexibilidad en la atribución de las funciones que les corresponden.

Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs) surgen como elementos clave en los procesos de transición y consolidación democrática, a través de una metodología que se aparta de los paradigmas tradicionales en la materia.

En nuestra Constitución Federal no existe un fundamento que regule específicamente y en su conjunto a los OCAs como sucede en otros países⁴⁷, no obstante se encuentran dispersos tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica de la Ley Suprema, de manera que encontramos su naturaleza jurídica y las funciones que les son atribuidas en las siguientes disposiciones:

Artículo Constitucional	Organismo Constitucional Autónomo
Artículo 6º, Apartado A.	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Artículo 26, apartado B.	Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (INEGI)
Artículo 26, apartado C.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL)
Artículo 28, párrafo sexto	Banco de México. (BANXICO)
Artículo 28, párrafo catorce	Comisión Federal de Competencia Económica. (COFECE)

⁴⁷ El artículo 113 de la Constitución colombiana establece que son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Artículo 28, párrafo quince	Instituto Federal de Telecomunicaciones. (IFT)
Artículo 41, fracción V, apartado A.	El Instituto Nacional Electoral (INE) antes IFE.
Artículo 102. apartado B.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (CNDH)
Artículo 102. apartado A.	Fiscalía General de la República. (FGR)

A cada uno de ellos se le ha confiado una función específica y primordial para el buen funcionamiento del Estado democrático y para el fortalecimiento del equilibrio constitucional, pues como ha afirmado el más Alto tribunal del país su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, con el fin de obtener una mayor especialización que facilite las demandas sociales.⁴⁸

John Ackerman afirma que la cantidad de organismos que existen actualmente alrededor del mundo, el avance de los criterios jurisprudenciales en la materia y los rediseños constitucionales que se han llevado a cabo recientemente, en particular, en América Latina, nos obligan a concebir los organismos autónomos como parte de una revolución silenciosa que está tomando lugar a nivel internacional en la división de poderes.

Por su parte, Martínez Robledo sostiene que los órganos autónomos que establece la Norma Fundamental resultan ser híbridos jurídicos, entes deformes debido a su modificación genética, la cual deriva de su naturaleza política y que de alguna manera guardan cierta distancia e independencia en el ejercicio de sus funciones.⁴⁹ Asimismo, para esta autora, los entes autónomos –en su más pura expresión dentro del Estado contemporáneo, específicamente dentro del Estado mexicano– han trastocado la estructura de la doctrina clásica de la división de

⁴⁸ Zeind, Marco Antonio, Organismos Constitucionales Autónomos, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 175

⁴⁹ Martínez Robledos, Marybel, Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?, el Cotidiano en línea, p. 133. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/EICotidiano/2015/no190/14.pdf>

poderes; la han modificado y lo han hecho al amparo de las propias facultades que ésta les otorga.

Por el contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que la introducción de los órganos autónomos en la Constitución no altera la teoría tradicional de la división de poderes sino que obedece al proceso evolutivo del concepto de distribución del poder, así se desprende del criterio que se cita a continuación:

Tesis: P./J. 12/2008
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Novena Época,
Pleno, Tomo XXVII, Febrero de 2008,
P. 187. Jurisprudencia (Constitucional)

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e

independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Como se puede observar, para el máximo Tribunal del país, la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos en el sistema jurídico mexicano no rompe con la teoría tradicional de la división de poderes, sino que más bien se proyecta como parte del proceso evolutivo de la misma, ya que se continúa atribuyendo a los órganos tradicionales del Estado las funciones específicas de legislar, administrar e impartir justicia que se les han asignado históricamente; pero, en vista de las necesidades prácticas, y de las exigencias mismas de una sociedad cambiante, se vuelve flexible esa atribución y se les conceden además de esas funciones específicas, otras que son sustanciales y que corresponden de acuerdo con su denominación formal, criterio que ha observado el Constituyente Permanente Mexicano al realizar una redistribución de las funciones, ahora contemplando a los Órganos Constitucionales Autónomos, tema al que a continuación le dedicaremos un estudio especial.

CAPÍTULO II

LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS EN EL NUEVO ESQUEMA DE LA DIVISION DE PODERES

SUMARIO: 1. *La autonomía constitucional.* 2. *Concepto y características de los Órganos Constitucionales Autónomos.* 3. *Su justificación y función constitucional.* 4. *Diferencias entre Órganos Constitucionales Autónomos y Órganos con Autonomía Constitucional.* 5. *Su aparición en la Constitución de 1917 y su regulación actual.* 6. *Observaciones de Técnica legislativa respecto a la ubicación de los Órganos Constitucionales Autónomos en la Constitución vigente.*

1. La autonomía constitucional

La autonomía es una forma de división del poder que debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias o en determinados ámbitos espaciales de validez. Suele presentarse de distintas formas, de manera que pueden existir algunos órganos u organismos más autónomos que otros, por ello, para saber cuál es el grado de autonomía con que cuenta un órgano del Estado es necesario distinguir su naturaleza jurídica, es decir, si es un órgano centralizado, desconcentrado, descentralizado o constitucional autónomo.

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central. Supone en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado sin que quepa reconocer personalidad jurídica distinta de la del propio Estado.⁵⁰ En otras palabras, la centralización administrativa implica reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o

⁵⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 29ª edición, Porrúa, México, 2010, pp. 535-536

autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente al poder Ejecutivo Federal.

En sentido contrario, la desconcentración administrativa disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interorgánica de tales facultades de un órgano superior a uno inferior. Éste último carece de facultad de decisión pues ésta se concentra en el órgano supremo de toda organización administrativa.

En palabras del Dr. Jorge Fernández Ruiz, la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.⁵¹ En otras palabras, hace referencia a la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a ellas.

La descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central.⁵² Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia los entes menores. La descentralización hace referencia al proceso distribuir determinadas facultades fuera del margen de la potestad central.

La descentralización como un instrumento para descongestionar la administración es un reflejo de las necesidades que han imperado en México especialmente dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, sin embargo el crecimiento de aquellas han hecho que muten las necesidades y

⁵¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª edición, Porrúa, México, 2016, pp. 426-427

⁵² Ochoa Campos Moisés, en Pedroza de la Llave, Susana T. *Los Organismos Constitucionales Autónomos*, IJ UNAM, p. 177 Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

respuestas del sistema administrativo mexicano, provocando que surjan nuevas figuras en el panorama administrativo del país.⁵³

La descentralización se encuentra estrechamente vinculada al concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o para ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.⁵⁴

Por ello la autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas previstas tanto en la Constitución como en la Ley.

Ahora bien, la autonomía de que gozan los Organismos Constitucionales Autónomos encuentra su explicación en diversos motivos entre los que destacan los siguientes:⁵⁵

a) La necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;

b) La urgencia de enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia;

c) La conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien

d) En el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

⁵³ Marco Antonio Zeind, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 170

⁵⁴ Pedroza de la Llave, Susana. T, *op. cit.*, p. 177

⁵⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos Constitucionales Autónomos, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, p. 256. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280>

A decir de Ugalde Calderón, un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. Así, en la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía.

2. Concepto y características de los Órganos Constitucionales Autónomos

El surgimiento de los organismos autónomos es el resultado del proceso histórico y social de cada país que los ha adoptado, hasta generar una tendencia constitucional contemporánea en la cual dichos órganos aparecen como una forma de complementar y actualizar el modelo tradicional de la división tripartita del poder.

Al ser el resultado de un proceso histórico y social particular de cada Estado es difícil encontrar un concepto que los defina como tal sin recurrir casi de manera forzosa a sus características principales pues son éstas precisamente las que determinan su naturaleza y razón de ser.

Gran parte de los estudiosos sobre los órganos u organismos constitucionales autónomos consultados para la elaboración del presente trabajo recurren en primer lugar a la definición de *órgano constitucional* de Manuel García-Pelayo, mismo que a su vez retoma los escritos de Santi Romano para ubicar la naturaleza del nuevo Tribunal Constitucional español dentro el orden jurídico de aquél país.⁵⁶ En este orden de ideas, García-Pelayo sostiene que ese Tribunal cuenta con el mismo “estatus” que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, rompiendo así con la división tripartita del poder, herencia de Montesquieu.

⁵⁶ Ackerman Rose, John Mill, en Ferrer Mac-Gregor, (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo II, G-W, PJJ, IJJ INAM, México, 2014, p.977.

A decir de Manuel García-Pelayo⁵⁷ los organismos constitucionales autónomos deben cumplir a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, presencia constitutiva, participación en la dirección política del Estado y relaciones de coordinación con otros poderes.

En primer lugar, son órganos que están explícitamente “establecidos y configurados” por la Constitución, no siendo suficiente que se haga una mera mención de su existencia sino que debe especificar a detalle la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias así como su estatus jurídico.

En segundo lugar, son órganos “constitutivos” cuyas funciones son necesarias para el buen funcionamiento del “modelo de Estado” establecido en la Constitución. Para evaluar si un órgano es o constitutivo, debe responderse la siguiente pregunta: ¿Qué pasaría si el órgano en cuestión desapareciera? Si la respuesta fuere que al desaparecer se trastocaría de manera sustancial el sistema constitucional vigente entonces el órgano sería efectivamente una institución digna de ser llamada “órgano constitucional”. Por el contrario, si la desaparición del órgano no causa mayores obstáculos para el desarrollo normal del sistema constitucional, entonces estaríamos hablando tan solo de un órgano de “relevancia” constitucional.

En tercer lugar, los órganos constitucionales deben participar directamente “en la dirección política del Estado” o, lo que es lo mismo, en “la formación de la voluntad estatal”. De acuerdo con García-Pelayo esto quiere decir que los órganos deben “tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional”. En otras palabras, deben ser instancias que no se limiten a aplicar o a interpretar normas diseñadas por otras instituciones, sino que determinen por ellas mismas las políticas y lineamientos generales de actuación de las autoridades públicas.

⁵⁷ Cfr García-Pelayo, Manuel, en Ackerman, John, Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina, IJ UNAM, pp. 6-7. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

La cuarta característica es “la paridad de rango y las relaciones de coordinación”. Por un lado, un órgano constitucional no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, sino que debe ser plenamente autónomo y contar con poder supremo en su ámbito de competencia. Por otro lado, el órgano no puede ser aislado, sino que como parte esencial del Estado debe mantener una coordinación constante y regulada por la misma Constitución con los otros órganos constitucionales.

Ahora bien, es indudable que el ensayo de García-Pelayo resulta un muy buen inicio para abordar el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos. Sin embargo, tal y como afirma Ackerman de ninguna manera podemos trasladar orgánicamente este enfoque diseñado para entender la naturaleza de los Tribunales Constitucionales en la Europa, al análisis de los organismos autónomos contemporáneos.

No obstante, como señalamos al inicio de este apartado, gran parte de la doctrina estudiosa de los órganos constitucionales autónomos e interesada en explicar su naturaleza y alcances, ha tomado como referencia directa o indirectamente el análisis de García-Pelayo para definir a los OCAs.

Así por ejemplo, el maestro Márquez Rábago haciendo uso de las cuatro características que a estos órganos atribuye Manuel García Pelayo, indica que los órganos constitucionales autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución (principio de inmediatez), indispensables para el funcionamiento del estado de Derecho (principio de esencialidad), que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado (principio de paridad de rango), en los cuales se busca intencionalmente su independencia de los poderes clásicos para un equilibrio constitucional y político, intervienen en la dirección del Estado y poseen nivel jerárquico igualitario formalmente con los otros poderes.⁵⁸

⁵⁸ Márquez Rábago, Sergio. *Derecho Constitucional en México*. 4a ed., México, PorrúaPrint, 2018, p. 64.

De manera similar Escudero Álvarez afirma que los órganos autónomos constitucionales son los inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.⁵⁹

Para Marco Antonio Zeind, un Órgano Constitucional Autónomo es un ente público eminentemente técnico establecido y configurado a rango constitucional, que no se encuentra adscrito a los poderes Legislativo, Ejecutivo ni Judicial, al contrario, tiene con aquellos una relación de coordinación que lleva a que cuente con una paridad de rango. Su presencia se traduce en un fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos cuya fuerza deriva de su mandato constitucional y claro, pues ello lo lleva a contar con facultades originarias mediante las cuales se busca la satisfacción de necesidades específicas de la sociedad surgidas a partir del establecimiento de garantías de acceso a los correlativos derechos humanos.⁶⁰

Mazziotti Di Celso⁶¹, explica que los Órganos Constitucionales Autónomos están caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.

Por su parte, Miguel Carbonell⁶² distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México. Ellas son: 1) dichos órganos están creados por la Constitución; 2) poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional; 3) llevan a cabo funciones esenciales del Estado

⁵⁹ Escudero Álvarez Hiram, *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública*, IJ UNAM, p.47. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>

⁶⁰ Zeind Chávez, Marco Antonio, *Diccionario Jurídico*, México, UNAM Tirant lo Blanch, 2019, p.1296

⁶¹ Mazziotti Di Celso, Manlio, en Fabián Ruiz José, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 37, julio-diciembre, 2017, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454>

⁶² Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

moderno, y 4) no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.

Para Cárdenas Gracia⁶³, hoy en día se sostiene que los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por contar con las siguientes notas: 1) Autonomía orgánica e independencia funcional; 2) Mecanismos de integración no provenientes del poder ejecutivo –generalmente determinados en y por el poder legislativo- y un estatuto para que sus titulares cuenten con imparcialidad y con ello se fortalezcan las condiciones de objetividad del propio órgano; 3) Apoliticidad porque se entienden como órganos técnicos y no políticos; 4) Inmunidades para que realicen sus funciones sin presiones indebidas; 5) Responsabilidades frente a los ciudadanos y al poder legislativo; 6) Transparencia para que en su funcionamiento se eviten actos de corrupción; 7) Intangibilidad porque se consideran órganos permanentes y no coyunturales -para ser derogados se exige el cumplimiento reforzado o cualificado que se pide para las reformas constitucionales y en ocasiones superior al procedimiento de reforma constitucional ordinario-; y, 8) Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho para evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos al interior de ellos.

El destacado maestro Jorge Carpizo⁶⁴ ha señalado que las características de los órganos constitucionales autónomos son: 1) Estar establecidos en la Constitución, la que debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes; 2) Realizar funciones públicas que corresponden al Estado y que tienen por prioridad el interés público; 3) No depender políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación no de subordinación; 4) Gozar de autonomía técnica y funcional, su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones; 5) Sus titulares son responsables y los órganos constitucionales

⁶³ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 2012, pp. 251-252.

⁶⁴ Carpizo Jorge en Cárdenas Gracia, Jaime, *Aproximación a una teoría de los Órganos Constitucionales Autónomos*, México, IJ UNAM, p. 212. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/13.pdf>

autónomos deben rendir cuentas; 6) Realizar labores técnicas altamente especializadas; 7) Su actuación debe estar alejada de consideraciones políticas o partidistas; 8) Sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley; 9) Sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como estabilidad en el encargo, remuneración adecuada y responsabilidad; 10) Sus decisiones están sujetas al control de constitucionalidad; e, 11) Intangibilidad, si los órganos constitucionales autónomos fuesen suprimidos se lesionaría gravemente al Estado democrático de derecho.

Conforme a los anteriores criterios se puede distinguir la trascendencia constitucional y política de los denominados OCAs. No obstante, dado lo problemático que resulta la aplicación estricta de las categorías de García-Pelayo así como las características atribuidas por los demás autores a los órganos constitucionales autónomos en la realidad actual, resulta de mucha utilidad mencionar la postura que sobre estos órganos del Estado ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus criterios jurisprudenciales. Así tenemos que el Tribunal en Pleno respecto a las características y notas distintivas de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido lo siguiente.⁶⁵

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los

⁶⁵ Tesis: P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.

fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Atento a lo anterior, para el Tribunal Supremo del país las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Como se puede observar, existen diversos elementos que caracterizan a los órganos constitucionales autónomos; en particular, me interesa destacar los dos que se desprenden de su propia denominación: su previsión constitucional y su plena autonomía respecto de los tres poderes tradicionales del Estado, con lo que se busca que dichos órganos actúen con independencia en sus decisiones y que sean inmunes a los vaivenes ideológicos de cada gobierno; además son depositarios de funciones estatales que por su naturaleza necesitan ser técnicas,

especializadas, ágiles, efectivas y transparentes ante la sociedad, lo que justifica plenamente su creación y permanencia en el orden jurídico mexicano.

Con base en sus características podemos inferir que los OCAs son órganos de equilibrio constitucional y, en consecuencia, de equilibrio político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional. Por su propia naturaleza actúan con independencia en sus decisiones, pero con sujeción al marco constitucional y legal que los regula y les da legitimidad.

En síntesis, las características particulares de todo Órgano Constitucional Autónomo deben ser, en principio, encontrarse previsto en la Constitución, pero además debe situarse al mismo nivel que los poderes tradicionales, es decir, deben contar con paridad de rango respecto al poder ejecutivo, legislativo y judicial, para que estos no puedan influir en su actuar; asimismo, se le atribuyen funciones esenciales para el desarrollo del Estado democrático y por tanto son dotados de autonomía técnica y presupuestal a fin de que puedan alcanzar plenamente sus fines, que son eminentemente de interés general.

3. Su justificación y función constitucional

La existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos radica primordialmente en la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, lo cual generó desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental.

Por ello, son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, por la autonomía que los caracteriza.⁶⁶

La doctrina justifica la existencia de los organismos constitucionales autónomos en razón de la necesidad de que los poderes tradicionales no desempeñen el doble papel de juez y parte; de que el ejercicio de ciertas

⁶⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 1, p. 243.

funciones se desvincule de los intereses políticos y de que se eviten o controlen los excesos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y trasnacionales.

En el caso de México, existe una extensa literatura sobre el papel que desempeñan los órganos constitucionales autónomos en el contexto histórico, político y social. Fabián Ruiz⁶⁷ organiza dicha información en cinco grandes argumentos orientados a esclarecer la intención que guía la creación de dichos órganos y el objetivo que intentan cumplir dentro de la estructura estatal.

- 1) La complejidad creciente que presenta la administración moderna genera la necesidad de entender las funciones gubernamentales de una forma diferente, desvinculando su actuación tanto de los poderes constitucionales tradicionales como de los poderes fácticos, para lo que se crean los órganos constitucionales autónomos.
- 2) La pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y de la política en general, traen como consecuencia la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones, los órganos autónomos están llamados a jugar un papel fundamental en tanto suponen la posibilidad de que funcionarios de origen “ciudadano” se encarguen de importantes áreas de la administración, con autonomía de los partidos políticos.
- 3) La probidad técnica, que redundará a favor de una mayor eficiencia en la gestión. En la mayoría de estos órganos se establece como requisito para ocupar los puestos de más alto nivel, una reconocida trayectoria profesional, formación especializada y probidad técnica.
- 4) La creación de los primeros órganos autónomos respondió a un activismo social creciente -cuyo auge se da en la década de 1990- que demandaba participación en los procesos políticos frente a un sistema profundamente autoritario, la única alternativa para generar espacios de participación era crear órganos que no estuvieran dentro de la órbita de los poderes tradicionales. En este contexto, los órganos constitucionales

⁶⁷ Fabián Ruiz, José, *op.cit.*, pp. 96-97.

autónomos son la vía tendiente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de derecho.

- 5) Un último argumento es de carácter histórico. Desde la década de 1980, los países de América Latina, por convicción de sus gobiernos y/o por presiones internacionales, comenzaron a implementar políticas de reforma de carácter neoliberal, que en el ámbito de la administración pública fueron acompañadas por la nueva gestión pública que operaban través de enclaves establecidos por fuera de las estructuras ministeriales.

De los criterios antes mencionados observamos que todos ellos contribuyen a explicar la creación de estos órganos en el Estado mexicano, especialmente en distintos momentos históricos y contextos políticos.

Así por ejemplo, menciona John Ackerman que una de las manifestaciones más destacadas del avance de la reforma del Estado es la proliferación de organismos autónomos, estos organismos son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal.⁶⁸

Sin soslayar su importancia en el ámbito constitucional y su trascendencia en la nueva concepción del Estado contemporáneo, no se pueden perder de vista las críticas, que desde diversos sectores, se han manifestado contra la creación de tales órganos. Dussauge Laguna reseña algunos de estos cuestionamientos.⁶⁹

- a) La tendencia de crear órganos constitucionales autónomos (“autonomitis”), como una patología mexicana;
- b) La afirmación de que su creación responde a una moda o “cliché” extendida entre nosotros;
- c) Que su actuación debilita al gobierno, aunque sin favorecer al Estado;

⁶⁸ Ackerman, John M. *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores, IJ UNAM, 2007, p. 18.

⁶⁹ Dussauge Laguna, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, INAP, Vol. L No. 3, marzo 2015, pp. 230-237. https://www.researchgate.net/publication/298433461_Mitos_y_realidades_de_los_Organismos_Constitucionales_Autonomos_mexicanos

- d) Que su presencia genera problemas de coordinación institucional, distorsiona de forma nociva a la división de poderes.

Asimismo, Luis Carlos Ugalde cuestiona la multiplicación de las *islas de autonomía* y la demagogia de que todo lo autónomo o ciudadano es bueno por definición, pues no siempre es el caso, la crítica que hace Ugalde a los organismos constitucionales autónomos la podemos distinguir en tres puntos principales.⁷⁰

1) La proliferación desmesurada de los órganos autónomos. Entre 1994 y 2014 el número de órganos con autonomía constitucional pasó de uno a 10 y tan sólo en el sexenio pasado el número de órganos autónomos se duplicó. El autor sostiene que no siempre se requiere autonomía para ser eficaz. Ciertamente una institución con autonomía operativa y sin interferencia política puede construir con mayor facilidad un sistema civil de carrera y especializarse en las funciones que le encomienda la Constitución, aunque hay órganos que sin ella pueden hacerlo.

2) Que un órgano sea autónomo facilita su independencia, pero no la garantiza. Otro riesgo de la fragmentación autonómica es la creación de nuevas burocracias con intereses políticos. Bajo la bandera de la independencia o de la presunta ciudadanización de sus cuerpos directivos, algunos órganos autónomos pueden navegar en las aguas de la política mexicana haciendo política, sujetándose a directrices de partidos pero justificando su actuación en nombre de los ciudadanos.

3) La idea original de contar con órganos autónomos dirigidos por 'ciudadanos', era recurrir a profesionistas sin intereses políticos para que temporalmente asumieran cargos de dirección. Sin embargo, con la multiplicación de las autonomías y su crecimiento burocrático, esos cargos se han convertido ya no en ocupaciones temporales, sino en puestos políticos de tiempo completo que además estimulan vivir del Presupuesto. Las burocracias generan adicciones a

⁷⁰ Ugalde, Luis Carlos, *En defensa de la crítica a los órganos autónomos*, Opinión El Financiero, 26/02/2019. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/en-defensa-de-la-critica-a-los-organos-autonomos>

vivir del Presupuesto y los órganos autónomos no son la excepción. Cada vez más consejeros o comisionados saltan de una burocracia autonómica a otra como lo hace un político que salta de aquí para allá.

Muchos de estos argumentos presentan importantes inconsistencias explicativas, generando un debate que permanece abierto. No obstante, más allá de los argumentos a favor y en contra que puedan existir sobre los órganos constitucionales autónomos, lo cierto es que en la actualidad constituyen un contrapeso importante para el Estado democrático de derecho. En particular, observo con objetividad las críticas antes mencionadas, e incluso coincido con algunas de ellas, sin embargo, estoy convencida de que la finalidad de los OCAs justifica plenamente su existencia. En los sistemas presidenciales como el nuestro dichos organismos han contribuido a una mejor gobernabilidad democrática pues favorece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que históricamente ha sido relativa en nuestro país.

No estoy de acuerdo con la proliferación desmesurada de órganos de esta naturaleza, pero considero que los que existen deben contar con medios de defensa adecuados para alcanzar los fines para los cuales fueron creados y dadas su peculiares características eso solo se puede materializar incorporándolos plenamente a la justicia constitucional.

4. Diferencia entre Organismos Constitucionales Autónomos y Órganos con Autonomía Constitucional.

Los Organismos Constitucionales Autónomos no deben ser confundidos con otros órganos o instituciones a los que la Constitución les otorga autonomía. La forma más fácil de distinguirlos es, como mencionamos anteriormente, con base en sus características: inmediatez, esencialidad, dirección política y paridad de rango, poniendo especial atención en ésta última. Además porque la autonomía

los órganos a los que la Constitución reconoce autonomía se distingue por lo siguiente:⁷¹

a) Autonomía genérica: Los órganos con autonomía constitucional cuentan con una autonomía genérica, lo que no se presenta en el OCA cuya autonomía es específica y se la otorga la Constitución, así por ejemplo, la autonomía universitaria no es solo de la UNAM sino que gozan de ella todas las universidades a las que la Ley les otorgue dicha autonomía, es decir, que se deja al arbitrio del Congreso de la Unión otorgar dicha autonomía a las universidades públicas.

b) Ley Secundaria: Los órganos o instituciones a los que la Constitución les reconoce autonomía se estructuran y organizan en una ley secundaria, en tanto los OCAS son regulados en la Constitución. Así por ejemplo, tenemos a la Auditoría Superior de la Federación a quien la Constitución le reconoce autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La ley que regula la estructura, organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

c) Dependencia: Están subordinados a un poder constituido con relación de jerarquía. Tal es el caso de la propia Auditoría Superior de la Federación prevista en los artículos 74 y 79 constitucionales y que forma parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y de los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, previstos en el artículo 28 constitucional, cuya dependencia directa se da con el Poder Ejecutivo Federal.

En otras palabras, el hecho de que un órgano se encuentre previsto en la constitución no le otorga el nivel de OCA, ni aun cuando la propia Constitución le

⁷¹ Márquez Rábago, Sergio, *op. cit.*, p. 64.

reconozca autonomía para decidir su organización interna y resoluciones, sino que para ser considerado como tal es preciso que se encuentre en una total relación de paridad con los poderes tradicionales, ejecutivo, legislativo y judicial, que le permita actuar con libertad y tomar las decisiones que sean necesarias en la materia específica que la Ley Fundamental les ha confiado. De lo contrario, como afirma Manuel García-Pelayo el organismo sería apenas una institución “constitucionalmente relevante”.

5. Su aparición en la Constitución de 1917 y su regulación actual

La realidad impone la necesidad de crear nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos. Su creación no obedece a un capricho, sino que está determinada por las características con que transcurre la vida política de los países democráticos. En palabras de Diego Valadez, los Órganos Constitucionales han sido resultado de los cambios sociales, políticos y jurídicos que nuestro país ha experimentado, opinión con la que coincidimos, pues ha quedado constatado que en los últimos años se ha tenido que echar a andar con más frecuencia la ingeniería constitucional a la que hace referencia Giovanni Sartori para la construcción de mecanismos eficaces que atiendan a las necesidades y exigencias de la sociedad mexicana.

En México aparecieron cuando el sistema político de partido único mostró signos de extinción; Carlos Salina de Gortari promovió el primero en 1993 logrando con ello el manejo financiero transexenal, aunque perdiera el PRI la presidencia, manejaría finanzas públicas unos cuantos años más a través del Banco de México Autónomo;⁷² el entonces IFE y la CNDH fueron elevados a rango constitucional en el régimen de Ernesto Zedillo; el INEGI alcanzó su autonomía constitucional en el gobierno de Vicente Fox; y durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto fueron elevados a rango constitucional el COFECE y el INAI y

⁷² *Ibidem*, p. 65

fueron creados el IFT, el CONEVAL, la FGR y el INNE⁷³, este último extinto por la actual administración Federal, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019.

A continuación enunciaremos los Órganos u Organismos Constitucionales Autónomos que existen en México atendiendo a su aparición cronológica en el orden Jurídico Nacional, así como su regulación constitucional.

- a) Banco de México. Instituido el 20 de agosto de 1993.

Artículo 28 constitucional párrafo sexto

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.

Su regulación constitucional forma parte de los contenidos del artículo 28, concebido originalmente como la garantía de libre concurrencia; las reformas que otorgan autonomía al banco central, datan del 20 de agosto de 1993 e implicaron la transferencia de atribuciones del Ejecutivo federal a esta entidad, anteriormente organismo descentralizado, y cuyo objeto principal desde entonces es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

La autonomía prevista en la Constitución se otorga en términos de "ejercicio de funciones" y "administración", con lo que se acentúa su competencia técnica en

⁷³ El Instituto Nacional de Evaluación Educativa fue creado en el marco de la reforma educativa el 26 de febrero de 2013 y regulado en el artículo 3º constitucional, se instituyó como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encarado de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

una actividad primordial para la viabilidad económica de la Nación, como es la estabilidad de precios, y que debe mantenerse ajena a consignas políticas y a una excesiva injerencia del Poder Ejecutivo.

- b) El Instituto Nacional Electoral (INE) antes IFE. Instituido el 22 de agosto de 1996.

Artículo 41 constitucional, fracción V, apartado A.

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo 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, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; ...

Las reformas publicadas en el DOF el 6 de abril de 1990, inician la propuesta de autonomía en materia electoral, aunque las de mayor envergadura en términos de "ciudadanizar" el Instituto Federal Electoral, instancia que tiene por objeto principal la organización de las elecciones federales, corresponden a los años de 1994 y 1996; en esta última se modifica la estructura directiva del Instituto, y se avanza en un ejercicio de autonomía que es fundamental, eliminando la intervención del Poder Ejecutivo en el Consejo General.

Las elecciones, son la cúspide de una construcción civilizatoria. Son el método a través del cual una sociedad masiva, compleja, diferenciada, plural, puede ofrecer a las distintas corrientes políticas una vía para su expresión y

recreación, para su convivencia y su competencia.⁷⁴ En eso radica la importancia del INE, y a esta función de ser el órgano del Estado responsable de llevar a cabo el proceso electoral, se suman otras de la más variada importancia como la defensa del sufragio y del sistema democrático; integrar el Registro Federal de Electores, fortalecer el régimen de partidos y velar y garantizar la autenticidad y efectividad del sufragio, independientemente de promover y desarrollar la vida y la cultura democráticas.

Actualmente, el artículo 41, fracción V, apartado A, establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo 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.

- c) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Instituida en la Constitución el 13 de septiembre de 1999.

Artículo 102 constitucional apartado 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.

⁷⁴ Woldenberg Karakowsky, José, El principio de autonomía: la experiencia del IFE, Cuarto congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, Cruz Lesbros, Rosa María, Coord., CDHDF, 2009.

Mediante reformas al artículo 102 apartado B., de la Constitución, el 28 de enero de 1992, se eleva a rango constitucional la función protectora de los derechos humanos, a través de un organismo federal, y los correspondientes en las entidades federativas. El *status* constitucional de estas figuras no implicó su autonomía sino hasta finales de 1999, y su vida jurídica ha sido un tanto accidentada, desde que la entidad federal se concibió inicialmente, y mediante decreto presidencial, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

La autonomía de estos organismos, implica desde luego, el cumplimiento puntual de su encomienda, que como señala el mismo artículo 102 B, es la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Con esta afirmación, estamos finalmente frente a una postura coherente con un Estado social de derecho, que reconoce por una parte, derechos inherentes a la persona humana, derivados de su propia dignidad, y por otra, un universo más amplio que el que establece su norma positiva interna, y que da cauce también a los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional.⁷⁵

El texto constitucional asienta que la CNDH cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, rasgo este último que, resulta de vital importancia para estos órganos.

d) Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Instituido en la Constitución el 7 de abril de 2006

Artículo 26 constitucional, apartado B.

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación,

⁷⁵ Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005. nota 10, p. 57.

las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística e instituye en la Constitución, adicionando el apartado B al artículo 26 de la Constitución, el 7 de abril de 2006, a fin de que de manera independiente el Estado cuente con un Sistema Nacional de información Estadística y geográfica mediante un organismo con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer su observancia. Los datos contenidos en el sistema son considerados oficiales y obligatorios para la Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios.

- e) Comisión Federal de Competencia Económica. Instituida el 11 de junio de 2013.

Artículo 28 constitucional, párrafo catorce

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de

ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

La Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano autónomo creado a partir de la reforma al artículo 28 constitucional de 11 junio de 2013, encargado de vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados. Esta Comisión es el resultado institucional de un esfuerzo del Estado Mexicano por hacer de la competencia un instrumento para el desarrollo del país. Su labor contribuye a detonar el empleo, potenciar el crecimiento de la economía, así como el bienestar de millones de consumidores.

Tiene como objetivo principal garantizar la competencia y libre concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones prohibidas, regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia, así como las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución, tratados y las leyes.⁷⁶

f) Instituto Federal de Telecomunicaciones. Instituido el 11 de junio de 2013.

Artículo 28 constitucional, párrafo quince

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión

⁷⁶ <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/quienes-somos>

del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho instituto tiene por objeto el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes en el ámbito de responsabilidad. Se encarga de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y la radiodifusión en México, así como el acceso a infraestructura y otros insumos esenciales, contribuyendo a garantizar el derecho a la información y el acceso universal a dichos servicios.

Asimismo, es la autoridad en materia de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.⁷⁷

- g) Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) Instituido el 7 de febrero de 2014

Artículo 6º constitucional, Apartado A., fracción VII.

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la

⁷⁷ <http://www.ift.org.mx/conocenos/objetivosinstitucionales>

información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El INAI, conocido anteriormente como IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), es el órgano constitucional autónomo que se encuentra a cargo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; encuentra su fundamento constitucional en el apartado A), del artículo 6º, y su reglamentación secundaria está prevista en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha ley tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios; estableciendo las bases de coordinación entre sus integrantes.

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.⁷⁸

h) Fiscalía General de la República. Instituida constitucionalmente el 10 de febrero de 2014

Artículo 102 constitucional, Apartado A.

⁷⁸ <http://www.snt.org.mx/index.php/component/content/?view=featured>

El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En artículo 102 constitucional, apartado A), encuentra su fundamento la el Ministerio Público de la Federación, quien según lo mandado se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El establecimiento de la Fiscalía ha sido considerado un paso indispensable para avanzar en la modernización del sistema jurídico penal y de sus instituciones ante la exigencia de una mejor justicia en el país, además de ser un órgano situado a buena distancia de la influencia política y de cualquier tipo de subordinación.

- i) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Instituido el 10 de febrero de 2014

Artículo 26 constitucional, apartado C.

El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

En febrero de 2014 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de nuestra Constitución. En este documento se agregó el apartado C al artículo 26, para crear el Consejo Nacional de Evaluación

de la Política de Desarrollo Social como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. El CONEVAL se encuentra a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Entre sus objetivos destacan:⁷⁹

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

6. Observaciones de Técnica legislativa respecto a la ubicación de los Órganos Constitucionales Autónomos en la Constitución vigente

De manera enunciativa, señalaremos las deficiencias que, a nuestro parecer, existen respecto a los Órganos Constitucionales Autónomos.

En principio, lo correcto sería precisar bien el término que ha de utilizarse para referirse a estas instituciones de tan variada naturaleza, es decir, pudimos observar en el apartado anterior que el Constituyente permanente ha utilizado de manera indistinta los términos “órganos” y “organismos” siendo que desde el punto de vista gramatical ambas palabras tienen significados distintos. Los primeros hacen referencia a cada una de las partes de un cuerpo que ejerce funciones específicas; Los segundos, si bien desde el punto de vista biológico hacen se refieren propiamente a un ser viviente que cuenta diversos órganos, lo cierto es

⁷⁹ <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

que si observamos al Estado como la ficción jurídica que es, la entidad estatal constituye un auténtico organismo cuya actividad constante y permanente lo asimila a un ser viviente.

La doctrina tradicional señala la diferencia principal entre órgano y organismo en su nivel de independencia. Así, atribuye al órgano las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El organismo, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante.⁸⁰

En particular, considero que el termino correcto que debería emplearse para referirnos a dichas instituciones es el de Órgano Constitucional Autónomo, en virtud de que dichos órganos, al igual que los tres órganos tradicionales del Estado –legislativo, ejecutivo y judicial- forman parte de un mismo organismo que como tal se encuentra articulado sistemáticamente de manera que la interferencia de uno en las funciones que corresponden a otro redundaría contundentemente en la funcionalidad de toda la entidad Estatal.

Asimismo, considero que el artículo 49 de la Constitución Federal debería hacer mención de aquellos órganos que sin pertenecer alguno de los poderes tradicionales desempeñan también funciones primordiales del Estado, y en consecuencia, tendrían que estar regulados en la parte orgánica de la Constitución, ya que por el contrario, la mayoría de ellos se encuentran previstos en la parte dogmática.

Otra observación que cabe hacer es que la Constitución no señala de manera específica las características que deberán tener los Órganos

⁸⁰ Martínez Robledos, Marybel, *op. cit.*, p. 124.

Constitucionales Autónomos para ser considerados como tales, por lo que en nuestra opinión se debería aclarar la naturaleza de los mismos.

Lo anterior, también implica definir cuál es el alcance de la autonomía con que se les ha dotado, en virtud de que en la Constitución General existen órganos y entidades con autonomías de diversa naturaleza, como la que se reconoce al Tribunal de Justicia Administrativa, al Tribunal Superior Agrario, a la Auditoría Superior de la Federación, a las Universidades, a los pueblos y comunidades indígenas, etc.

CAPÍTULO III

LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MEDIO DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

SUMARIO: *1. Los medios de control constitucional. 2. El Control de la Constitucionalidad de las normas jurídicas. 3. La Acción de Inconstitucionalidad como medio de control abstracto de la constitucionalidad. 3.1. Distinción entre control abstracto y control concreto. 3.2. Distinción entre control difuso y control concentrado. 4. Antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad en el Sistema Jurídico Mexicano. 4.1. Evolución del sistema de control de la constitucionalidad en las constituciones mexicanas. 4.2. La Reforma Constitucional del 31 de diciembre de 1994. 5. La Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Procesal Constitucional. 6. Concepto de Acción de Inconstitucionalidad. 7. Objeto de la Acción de Inconstitucionalidad. 8. La Legitimación activa en la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad. 9. El Procedimiento en la Acción de Inconstitucionalidad.*

1. Los medios de control constitucional

Los medios o mecanismos de control constitucional se encuentran directamente vinculados con el constitucionalismo y sus consecuencias inmediatas: la aparición de las constituciones, el principio de separación de poderes y el reconocimiento de los derechos individuales. A ello se han de sumar otros términos de singular importancia como el principio de supremacía constitucional, el derecho constitucional y el derecho procesal constitucional. De hecho no es posible comprender qué es un medio de control constitucional si no se tiene un conocimiento previo de qué es una Constitución, cuál es el origen de las constituciones, por qué es necesario que estos textos fundamentales gocen de supremacía, cuál es el objetivo principal del Estado Constitucional y democrático de derecho, y de qué forma se puede garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Evidentemente no es posible estudiar a detalle cada uno de esos temas, sin embargo, es importante mencionar que el constitucionalismo moderno es concebido como un gran esfuerzo racionalizador del poder político dentro del cual el ejercicio del poder público debe estar subordinado absolutamente al orden jurídico. Conforme a este principio fueron creadas las primeras Constituciones modernas figurando como punta de lanza la norteamericana y francesa durante la segunda mitad del siglo VIII; el reconocimiento de los derechos del hombre, el principio de división de poderes, el control del poder político, la exigencia de responsabilidad a los gobernantes y el principio de supremacía constitucional fueron las principales características de estos textos fundamentales que a base de lucha lograron plasmar los pueblos como la más sagrada de sus aspiraciones. Una constitución es pues, la norma jurídica fundamental y por tanto, fundamento de todo el ordenamiento jurídico.⁸¹ Una Constitución tiene por finalidad limitar el ejercicio del poder público con el objeto de asegurar primordialmente los derechos fundamentales de las personas.

Ahora bien, toda Constitución, por el simple hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema, pues para poder constituir, requiere estar por encima de toda institución jurídica. El principio se consigna implícitamente, por el término que se utiliza para denominarla: *Constitución*, en cuanto a que constituye, organiza, faculta, regula, limita y prohíbe, todo ello va acorde con su naturaleza.

El atributo de ser superior se impone a particulares y órganos de autoridad, todos están sujetos a lo que disponga el texto constitucional; para cualquier violación a lo prescrito en él, la propia Constitución establece las vías en virtud de las cuales se anulen o queden sin efectos los actos o las normas contrarios a su contenido, a esto se denomina control de constitucionalidad. El control es un elemento inseparable del concepto de Constitución, no es concebible una Constitución como norma, y menos una Constitución de un Estado democrático de derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de controles que aseguren

⁸¹ Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Concepto de Constitución*, IJ UNAM, p. 40. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30245>

su vigencia y respeto. De ahí que estos se hayan ampliado y enriquecido en la teoría y en la práctica constitucional contemporánea como garantía de una auténtica división y limitación del poder.

Los medios de control constitucional aluden a los mecanismos jurídicos por los que se garantiza la preservación de la regularidad constitucional, se traducen lisa y llanamente en el medio de defensa de la misma, a través de la salvaguarda de las normas generales y de los actos de autoridad, como vértice del Estado democrático.⁸² Al respecto, coincido con la anterior definición en cuanto a su contenido y alcance, pero no así respecto a la terminología utilizada –que dicho sea de paso es la que se adopta regularmente- es decir, considero que es más apropiado hablar de los medios de control de la constitucionalidad de las normas o de los actos de autoridad, que hablar de mecanismos de control constitucional lisa y llanamente, pues no es a la Constitución a quien se está controlando, sino a los actos que emanan de las autoridades del Estado, sea cual sea su naturaleza.

El control de la constitucionalidad representa en el marco del sistema de pesos y contrapesos, la garantía democrática inherente a los modernos estados constitucionales toda vez que se erige en el mecanismo de control del poder público.

Dicho lo anterior, cabe destacar que la razón de existir de los medios de control constitucional es limitar el poder del Estado, es decir, el poder político. Su propósito será corroborar la correspondencia entre el poder político ejercido y lo mandatado por la Constitución. De haber esa correspondencia, la manifestación del poder será totalmente válido, mientras que en caso contrario, aquella será anulada por inconstitucional.⁸³ En otras palabras, por regla general debe entenderse que los mandatos constitucionales son obligatorios, no existe razón

⁸² Garita Alonso, Arturo, et. al., *Los medios de control constitucional*, Senado de la República, p. 9. Disponible en:

https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf

⁸³ Soto Flores, Armando Guadalupe, *La Controversia Constitucional y la Acción de constitucionalidad como medios de control de la Constitución*, IJ UNAM, p. 154. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4456/8a.pdf>

alguna que justifique su inobservancia, pero sí eso llegara a pasar –como sucede regularmente- el medio de control constitucional debe ejercerse por quien se encuentre legitimado para dejar sin efectos el acto o la norma que contraviene lo mandado en la Ley Fundamental.

En palabras del maestro y magistrado Osmar Armando Cruz Quiroz, todo régimen constitucional participa de la premisa del sistema político y jurídico se ciñe, *prima facie*, a los fundamentos de su Constitución; sin embargo, las constituciones, debido a amargas experiencias, han establecido los mecanismos de control constitucional con el fin de que las autoridades, sus actos y toda ley, incluso los tratados internacionales, se sujeten a los principios y reglas contenidos en las disposiciones fundamentales.⁸⁴ Destaca el autor, que los principios que caracterizan a una sociedad en un lugar y un momento determinados, por ser aquellos que reflejan sus valores, costumbres, principios, ideología, entre otras cosas, son precisamente los que se han positivizado y elevado a rango constitucional.

A mayor abundamiento, estima el magistrado Osmar que la vigencia y aplicación de tales principios son de interés mayor, de ahí su tutela y necesaria permanencia; por ello los mecanismos de control constitucional imponen su supremacía de frente a la propia sociedad que lo elevó hasta ese rango constitucional y al poder público para su respeto.

Existen varias maneras de clasificar los mecanismos de control constitucional, una primera clasificación es la que surge de la naturaleza del órgano que ejerce el control, distinguiendo entre los medios de control no jurisdiccional y los medios de control jurisdiccional. Los primeros, son ejercidos por órganos de distinta naturaleza que los jurisdiccionales. Los segundos, son aquellos que se atribuyen a los jueces constitucionales, los que, de acuerdo con esa competencia dada por la propia Constitución, velan por su respeto y

⁸⁴ Cruz Quiroz, Osmar Armando, Coord. *La Opinión de los Jueces. Reflexiones sobre los derechos humanos*, México, Ubijus Editorial, 2007, p. 14.

supremacía.⁸⁵ Su papel se ha caracterizado por la trascendencia en el contexto de lo público; sus sentencias fijan un criterio a la luz de la Constitución y, por ende, la interpretan.

Cabe destacar que para ello, los jueces constitucionales no solo se limitan a aplicar las disposiciones constitucionales sino que llevan a cabo una labor racional más allá del propio texto de la norma, basados en la interpretación constitucional y en la argumentación jurídica, tomando en cuenta el contexto social realizan un exhaustivo análisis y una profunda reflexión a través de una metodología jurídica que les permita desentrañar el sentido, alcance y ámbito de validez de las normas constitucionales.

A decir del Maestro Osmar, la labor que los jueces constitucionales desempeñan en la actualidad no es menor, pues a diario enfrentan el constante cambio que la propia dinámica de las sociedades genera en diferentes aspectos, así como la inercia y los paradigmas que el poder público impone, involucrando al juez en una constante lucha por hacer prevalecer los principios constitucionales.

En México, la Constitución General regula diez medios de control constitucional⁸⁶, la mayoría de ellos son jurisdiccionales y corresponde al Poder Judicial de la Federación ejercer dicho control, siendo los siguientes: el Juicio de Amparo (artículo 103), la Controversia constitucional (artículo 105, fracción I), la Acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II), Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 99, fracción V), el Juicio de revisión constitucional (artículo 99, fracción IV), la revisión oficiosa de las prevenciones generales del Ejecutivo en materia de suspensión de derechos humanos y sus garantías (artículo 29), y la revisión oficiosa en materia de consulta popular (artículo 35).

En relación a los medios de control no jurisdiccionales contamos con la queja ante los organismos protectores de derechos humanos, la facultad de investigación atribuida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo

⁸⁵ *Ibidem*, p. 14-15

⁸⁶ Márquez Rábago, Sergio, *Derecho Constitucional en México*, op. cit., p 220.

102, B); y el Juicio Político (artículo 110), que es competencia de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

El control jurisdiccional a su vez, se puede clasificar en control abstracto y el control concreto; y en control difuso o control concentrado dependiendo del tipo de control que se ejerza o del sistema al que pertenecen (americano o europeo), temas a los que haremos referencia al analizar a la acción de inconstitucional como medio de defensa abstracto de las normas constitucionales.

Hasta aquí lo que interesa destacar, es que el control de la constitucionalidad que se ejerce a través de los medios antes mencionados representa un complejo sistema de pesos y contrapesos, que a su vez constituye la garantía democrática inherente a todos los Estados constitucionales contemporáneos.

2. El control de la constitucionalidad de las normas jurídicas

Como pudimos observar en el apartado anterior, son amplios y variados los medios de control de la constitucionalidad previstos en la Constitución, sin embargo, en el presente trabajo de investigación entraremos al estudio de uno de ellos en particular, la acción de inconstitucionalidad, como mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas jurídicas, que en el sistema de pesos y contrapesos al que nos venimos refiriendo se traduce en el control que el Poder Judicial de la Federación –SCJN- realiza respecto de leyes o normas generales contrarias a la Constitución.

Carla Huerta sostiene, que en el ámbito jurídico el control se refiere al establecimiento de mecanismos tendentes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de las normas, tanto en los actos de creación como en los de su

aplicación.⁸⁷ Como podemos observar, la autora confirma la idea general sobre el fin último del mecanismo de control: evitar el abuso del poder sujetando los actos de autoridad al derecho, y destaca en particular el control que debe ejercerse en la creación y aplicación de las normas jurídicas.

El control de la constitucionalidad de las leyes se lleva a cabo en relación al marco normativo supremo del cual emanan, mismo que determina el contenido de las normas inferiores, establece las reglas formales para su elaboración y dispone quienes son las autoridades competentes para crearlas. En otras palabras, dispone el quién, el cómo, el contenido y en qué términos se crean las leyes secundarias. Es así como se adopta la jerarquía normativa y la cadena de validez entre la norma superior y las normas inferiores, presentándose un vínculo de supra y subordinación entre la primera y las segundas.⁸⁸ A esto se conoce como principio de supremacía constitucional.

Los mecanismos de control sostienen la supremacía constitucional subordinando al legislador y a la ley a la Constitución, y produciendo a su vez un equilibrio entre los derechos fundamentales y la división del poder.⁸⁹ En relatadas circunstancias, la concepción del orden jurídico como un sistema escalonado en el que la norma superior determina los contenidos y procedimientos de creación de las normas inferiores es el presupuesto del control jurídico de las normas. En aras de preservar la vigencia de la supremacía normativa, resulta imperativo diseñar los instrumentos adecuados, con la finalidad de conservar el orden supremo y en caso de ser vulnerado, proveer su restablecimiento.

Para Flores Trejo el control de la constitucionalidad se refiere a la protección del principio de constitucionalidad, mediante la conformidad de las normas jurídicas, actos y omisiones de las autoridades, respecto de la

⁸⁷ Huerta Ochoa, Carla, La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ UNAM, Número 108, p. 930. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3773/4677>

⁸⁸ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Traducción de Eduardo García Máynez, UNAM, México, 2010, p. 146

⁸⁹ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 930

Constitución y en caso de transgresión de los mandatos supremos, determinar y declarar la inconstitucionalidad de los mismos.⁹⁰

El control de constitucionalidad de leyes y disposiciones normativas con rango de ley puede asumir formas diversas de acuerdo con la caracterización técnica que se le dé al proceso de que se trate.⁹¹ Así por ejemplo, se puede hablar de controles directos (en los que la pretensión es la impugnación de la ley que se piensa es inconstitucional) o indirectos (cuando la pretensión es distinta, pero se puede llegar a una declaración de inconstitucionalidad); en vía principal (en los que el juicio implica la propia inconstitucionalidad) y en vía incidental (aquellos en que la inconstitucionalidad se controvierte, desde el punto de vista procesal, como un incidente al existir un juicio principal diverso); o subjetivos (en los que se defiende un interés particular) y objetivos (aquellos en los que se busca defender el interés general).

A la tipología de controles mencionada anteriormente se tienen que sumar necesariamente el control abstracto y el control concreto, aspectos a los que nos referiremos en el siguiente apartado por ser de singular importancia para el objeto de nuestra investigación.

3. La Acción de Inconstitucionalidad como medio control abstracto de la constitucionalidad

Antes de analizar a la acción de inconstitucionalidad en el marco del derecho procesal constitucional, es preciso revisar su función y alcance como medio para resolver conflictos normativos en abstracto que pueden suscitarse entre las leyes secundarias y los postulados constitucionales.

⁹⁰ Flores Trejo, Fernando, Derecho Procesal Constitucional. Las Controversias constitucionales en materia de Asentamientos Humanos y Protección Al Medio Ambiente, México, IJ UNAM, 2016, pp. 221 y 222. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5910/12.pdf>

⁹¹ Melgarejo Brito, Rodrigo, La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015. p. 13.

Para ello también resulta necesario distinguir los *sistemas de control constitucional*,⁹² de los *medios de control constitucional*. Los primeros, guardan relación directa con los órganos encargados de llevar a cabo tan trascendental función. Los segundos, se refieren a los instrumentos que permiten realizar dicha encomienda.

La acción de inconstitucionalidad se encuentra dentro del sistema de control ejercicio por órgano judicial también conocido como sistema jurisdiccional. Esta vertiente de control de la constitucionalidad presenta a su vez dos sistemas que son diametralmente opuestos conforme a las características de su concepción original: el estadounidense o americano que se identifica con efectos de control difuso y el europeo o europeo continental, diseñado por Kelsen, de naturaleza concentrada y en especial bajo la figura del Tribunal Constitucional.⁹³ El medio de control de constitucionalidad objeto de nuestro estudio se ubica en el segundo de estos subsistemas, es decir, es un mecanismo de derecho procesal constitucional que se ejerce por vía concentrada.

En este punto, conviene distinguir los términos *control abstracto* y *control concreto* de constitucionalidad; así como el *control difuso* y *control concentrado* de constitucionalidad, ello nos ayudará a entender la razón de ser y los alcances de lo que conocemos como acción de inconstitucionalidad.

3.1 Distinción entre control abstracto y control concreto

La distinción entre control abstracto y control concreto surge en la doctrina germana⁹⁴ para contrastar dos modalidades de control de la constitucionalidad de las leyes parlamentarias por el Tribunal Constitucional: a) el control de constitucionalidad de una ley llevado a cabo a instancia de ciertos órganos

⁹² En opinión del Dr. Fernando Flores Trejo existe un sistema único de control constitucional denominado de autocontrol o de autoprotección, en virtud de que es la propia Constitución quien lo instituye.

⁹³ Flores Trejo, Fernando, *Derecho Procesal Constitucional. Las Controversias constitucionales...* *op.cit.*, p. 228.

⁹⁴ Brage Camazano, Joaquín, en Ferrer Mac-Gregor, Coord., *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, A-F, PJF, IJ INAM, México, 2014, p. 207

políticos y completamente al margen de todo caso o litigio concreto y de la aplicación que haya podido tener esa ley (que a veces todavía no se ha aplicado siquiera), y b) el control de la constitucionalidad de las leyes que el Tribunal constitucional ejerce a instancias de un juez o tribunal que, a la hora de resolver un determinado litigio, se encuentra en la necesidad de aplicar una ley sobre cuya constitucionalidad se le plantean dudas o existen divergencias de opinión, por lo que eleva la cuestión sobre la constitucionalidad de la ley al Tribunal Constitucional.

Como podemos observar en el primer caso, el Tribunal lleva a cabo un control de la constitucionalidad con total abstracción de la aplicación concreta del derecho y se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad o disconformidad de un texto legal con el texto de la propia Constitución; en tanto que en el segundo, la aplicación de la norma al caso concreto juega un papel muy importante.

En otras palabras, en el control concreto el conflicto de constitucionalidad de la norma se produce normalmente cuando ésta se aplica a un caso particular. En tanto que en el control abstracto son los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento quienes deben defender no un interés particular, sino el interés general con total abstracción de la aplicación concreta del derecho. Asimismo, el órgano que resuelve se limita a resolver una discrepancia abstracta sobre la conformidad o disconformidad de un texto legal con la Constitución.

Miguel Carbonell señala que los mecanismos de control abstracto son procesos para cuya instauración no se requiere de la existencia de un agravio concreto, sino que se somete a la consideración del órgano de control una posible inconstitucionalidad normativa, aunque de ella no derive un perjuicio concreto para la parte que está ejerciendo la acción.⁹⁵ En efecto, siguiendo la línea de distinción entre el control abstracto y el control concreto, dicho autor puntualiza la

⁹⁵ Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 646.

inexistencia de agravio concreto para la parte que ejerce la acción como característica principal del control de constitucionalidad abstracto.

Además, el control abstracto funciona en primera instancia como un recurso contra leyes que pueden ser impugnadas tanto por vicios formales como materiales derivados de su proceso de creación -aunque el objetivo principal es la revisión de la conformidad material de la norma secundaria con la Constitución-. La existencia de la contradicción o incompatibilidad será determinada por el órgano competente, por lo que basta con que la inconsistencia sea aparente para los sujetos legitimados puedan solicitar la revisión de la norma.

El control abstracto implica impedir que en el caso de aplicación de las normas se produzca un conflicto normativo, por lo que se puede sostener que no resuelve un conflicto en relación con un caso particular, sino que evita que se verifique al eliminar la norma inconstitucional.⁹⁶ En otras palabras el objetivo del control de tipo abstracto es evitar la vulneración sistemática de las normas e impedir que las normas inconstitucionales produzcan efectos jurídicos, sobre todo cuando estas son cuestionadas.

Otra cuestión que es importante mencionar respecto del control abstracto es que en algunos países el procedimiento se inicia después de la aprobación de la ley pero antes de su promulgación o publicación, a este tipo de control, se le denomina *a priori*; sin embargo, es mayor el número de países en los que el control abstracto procede *a posteriori*, es decir, que el control de la constitucionalidad se da después de la entrada en vigor de la norma que se tilda de inconstitucional, tal es el caso de México.

3.2 Distinción entre control difuso y control concentrado.

Para referirnos al control difuso y el control concentrado de la constitucionalidad de las normas jurídicas es preciso remitirnos, aunque de manera sumaria, a los orígenes de control jurisdiccional.

⁹⁶ Huerta Ochoa, Carla, op. cit., p.935.

El control jurisdiccional inicia con la concepción clásica de la Constitución como Ley suprema de un país, tiene su origen en Estados Unidos de Norteamérica, y por lo mismo es conocido como modelo Americano, también podría llamarse judicialista, porque confía al Poder Judicial ordinario la custodia del orden constitucional⁹⁷. Dicho control surge en 1803 con la sentencia emitida por el Juez Marshall, en el caso *Marbury vs. Madison* y teniendo como marco de referencia la Constitución de 1787. Con ésta sentencia se da inicio a la línea jurisprudencial que dio lugar al *judicial review*⁹⁸ que sentó el principio general de que la Constitución no es solo una Ley del país, sino la Ley Suprema. Bajo este panorama, el juez al fallar en el caso concreto debe tener en cuenta si la ley ordinaria es compatible con la Constitución Federal, si la respuesta de ese juicio previo es positiva, el juez aplica la ley ordinaria conceptuada constitucional, en caso contrario, si el juez estima que la ley ordinaria no es compatible con la Constitución debe aplicar preferentemente ésta última –en razón precisamente de su supremacía- y no aplicar la ordinaria que reputa inconstitucional.⁹⁹

De ahí surge el sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes operando sólo a pedido de parte, en causa pendiente, y con efectos de no aplicación, es decir, con alcances relativos. En ese sentido, el sistema americano atribuye a todos los jueces del país la facultad de inaplicar en el caso concreto la ley considerada inconstitucional, por lo que el juicio sobre la constitucionalidad es de carácter incidental, realizado por cualquier juez o tribunal, y con efectos inter partes.¹⁰⁰ Como podemos observar, en este sistema de control todos los tribunales son competentes para llevar a cabo el estudio sobre la constitucionalidad de las normas y la consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad es, de manera

⁹⁷ García Belaunde, Domingo, *La acción de inconstitucionalidad en el Derecho Comparado*. p. 63. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/articulo/viewFile/27924/25201>

⁹⁸ Llamado así en terminología jurídica sajona al sistema de control difuso de constitucionalidad de la ley.

⁹⁹ Martínez Sospedra, Manuel, *Manual de Derecho Constitucional, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 254

¹⁰⁰ Beltrán Gaos, Mónica, *Semblanza de la acción de inconstitucionalidad y su relación con el derecho procesal constitucional en México y España*, IJ UNAM, p. 41. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/7.pdf>

excepcional, la no aplicación de la ley al caso concreto, por lo que al no producirse la nulidad de la norma, ésta sigue siendo válida y se mantiene vigente.

Por otra parte, el control concentrado de constitucionalidad, también conocido como sistema europeo tiene sus orígenes a principios del siglo XX, su principal exponente fue el destacado jurista Hans Kelsen, y surge en un momento en el que se plantea en Europa la necesidad de introducir algún sistema de revisión judicial para obtener un resultado similar al norteamericano en países cuyo sistema jurídico se basaba en la primacía del derecho escrito. La propuesta formulada por Kelsen desarrolla la teoría del Tribunal Constitucional especializado al que debería atribuírsele específicamente cuestiones constitucionales, de esta manera el jurista vienés concentró la competencia de conocer sobre la constitucionalidad de las normas legales en un órgano ad-hoc, que no forma parte del Poder Judicial, siendo su conocimiento de manera directa y no incidental, a instancia sólo de determinados órganos políticos y con efectos erga omnes, de modo que la ley no se juzga en relación al caso en concreto, sino en abstracto.¹⁰¹

Así, en 1920 se estableció en la Constitución austriaca la creación de una Alta Corte Constitucional facultada para declarar la inaplicación de una ley con efectos erga omnes pero no retroactivos. Kelsen sostenía que esta era la mejor forma de garantizar una efectiva defensa de la Constitución al confiar tan importante misión a un órgano distinto al encargado de crearla y promulgarla. En relatadas circunstancias surge el modelo europeo de control concentrado y abstracto de normas.

Esta idea cobró mayor fuerza en el periodo de la posguerra en países como Italia y Alemania, que si bien ya habían tenido antecedentes de tribunales constitucionales, la grave amenaza a la libertad individual que significaron el fascismo y el nazismo, pusieron en evidencia la falta de control del poder político arbitrario. En ese contexto, cobró vital importancia asegurar el control de las leyes emanadas del poder legislativo con la finalidad de evitar nuevamente la violación de los derechos humanos.

¹⁰¹ Beltrán Gaos, Mónica, op. cit., p. 42.

Ahora bien, el sistema kelseniano originario solo es seguido con fidelidad en Austria, pues en la gran cantidad de países que lo han adoptado, si bien conservan sus principales características, lo han ido modificando para adecuarlo a sus necesidades y circunstancias particulares, sobre todo en lo que respecta a la legitimación activa para interponer el recurso, que en su versión original solo correspondía a la mayoría parlamentaria,¹⁰² lo que dificultaba la aplicación real del control. Por ello, se ha convertido en regla general modificar el modelo para ampliar dicha legitimación no solo a las minorías parlamentarias sino a otros órganos de diversa naturaleza.

4. Antecedentes de la Acción de Inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano

Como podemos observar hasta aquí, uno de los principales mecanismos en el sistema de pesos y contrapesos del Estado contemporáneo es el que realizan las autoridades jurisdiccionales en defensa del principio de supremacía constitucional, el equilibrio de poderes y la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, en México, hasta antes de la reforma constitucional de 1994 solo se contaba con el juicio de amparo como mecanismo efectivo de protección de los derechos individuales por actos concretos de autoridad. Las controversias constitucionales si bien habían figurado en algunas de nuestras Leyes fundamentales, no se encontraban reguladas como las conocemos actualmente.

Considero importante realizar una breve mención sobre la evolución del control de la constitucionalidad en el marco de nuestras leyes y documentos fundamentales para después analizar, también de manera breve, el impacto que en la materia tuvo la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994.

¹⁰² Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, p.259.

4.1 Evolución del sistema de control de la constitucionalidad en las constituciones mexicanas

El control orgánico de la constitucionalidad no es un medio de control previsto en todas las Leyes Fundamentales que han regido en México. Sin embargo, encontramos ciertas referencias que vale la pena comentar.

La primera Constitución que estuvo vigente en nuestro país una vez consumada la independencia fue la Constitución Federal de 1824, en ella se atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer de las diferencias que pudiera haber entre los Estados de la Federación, así como dirimir las competencias que se suscitaban entre los tribunales de la federación, y entre estos y los de los estados y las que se muevan entre los de un estado y los de otro.¹⁰³ Dato curioso de la Constitución de 1824 es que respecto a la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva facultaba al Congreso General para interpretar el sentido de las normas constitucionales.

El primer antecedente del control de constitucionalidad por órgano político lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en la Segunda de estas leyes se estableció la existencia de un Supremo Poder Conservador el cual, entre muchas otra atribuciones tenía la de declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fueran contrarias a un artículo expreso de la Constitución, a solicitud del Poder Ejecutivo, de la Alta Corte de Justicia o por parte de los miembros del Poder Legislativo¹⁰⁴ Sin embargo, en relación a las variaciones de las leyes constitucionales la Séptima Ley establecía en su artículo 5, que sólo el Congreso General podía resolver las dudas de artículos constitucionales.

Las Bases Orgánicas de 1843 mantuvieron el centralismo pero suprimieron la figura del Supremo Poder Conservador, y en relación al control de la

¹⁰³ Véase artículo 137 y 165 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

¹⁰⁴ Véase SEGUNDA LEY Constitucional de 1836. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

constitucionalidad en comento, atribuyeron a la Corte Suprema de Justicia la facultad de declarar fundadas las dudas de los tribunales de la federación sobre leyes e iniciar la declaración correspondiente.¹⁰⁵

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados-Unidos mexicanos, el 18 de mayo de 1847,¹⁰⁶ reestableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824 pero con reformas importantes. Destaca en principio como medio de control concreto, la federalización del juicio de amparo, al disponer en su artículo 25 los tribunales de la Federación ampararían a cualquiera habitante de la contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo Federales y locales; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. Por otra parte, el artículo 22 del Acta de Reformas estableció otro medio de control de la constitucionalidad que fortalecía a la vez al Estado Federal mandando que Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podría ser iniciada en la Cámara de senadores. En defensa las Entidades Federativas, el artículo 23 dispuso que una ley del Congreso general, que fuere reclamada como anti-constitucional, por el Presidente, por diez diputados, seis senadores, o tres Legislaturas, podrían anular a ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

La construcción de este andamiaje de mecanismos de control constitucional refleja elementos significativos que pudieron influir en la concepción tanto de los mecanismos de control concreto (el Amparo) como de los mecanismos de control abstracto (la Acción de inconstitucionalidad), por lo que considero a este documento fundamental en la concepción del medio de defensa

¹⁰⁵ Véase artículo 118 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

¹⁰⁶ Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Disponible en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

de la constitución que sobre el cual versa nuestro objeto de estudio en el presente trabajo de investigación.

La Constitución Federal de 1857 privilegia el control de la constitucionalidad de tipo jurisdiccional erigiendo al juicio de amparo como figura central del sistema jurídico para la protección de los derechos humanos, por tanto, el artículo 101 atribuyó a los tribunales de la federación la facultad de resolver toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaran las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; o por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por otra parte, el artículo 98 de dicha Constitución, de atribuyó a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las controversias que se suscitaran de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte.¹⁰⁷ Como podemos observar, estas disposiciones incluyeron importantes procedimientos jurisdiccionales de control en el sistema jurídico mexicano, pero de carácter concreto y sin que sus resultados pudieran tener efectos *erga omnes*.

Finalmente, el texto original de la Constitución de 1917 tomó como base la regulación de 1857, por tanto, los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad de las leyes previstos en ésta se mantuvieron, aunque con ligeras variantes. En relación al juicio de amparo, la Constitución de 1917 amplió de manera considerable su regulación, estableciendo las bases para su ejercicio en su artículo 107. En relación a la controversia constitucional, nuestra Constitución vigente en su texto original adopta el contenido del artículo 98 de la Constitución que le antecede y lo traslada a su artículo 105¹⁰⁸ –que es donde se encuentra regulada hasta la fecha- pero con una modificación importante: faculta a

¹⁰⁷ Véase artículo 98 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

¹⁰⁸ Véase texto original del artículo 105 constitucional. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre la constitucionalidad de los actos entre los poderes de un mismo Estado.

Como podemos observar, a pesar de los cambios que se dieron en la concepción de los derechos y de la forma en que se regularía la posición de los individuos frente al Estado con motivo de la revolución mexicana y su consecuencia inmediata: la Constitución de 1917; esto no implicó que se regulara la existencia medios abstractos de control de regularidad constitucional de leyes cuyos efectos fueran generales. Como se mencionaba al inicio del presente apartado, fue hasta el 31 de diciembre de 1994 que se incorporó a nuestro sistema jurídico la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto de la constitucionalidad sobre normas generales y de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia la Nación.

4.2 La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994

A la reforma de 31 de diciembre de 1994 se le conoce regularmente como *reforma judicial*, y esto es porque los puntos medulares¹⁰⁹ de la misma giraron en torno al Poder Judicial. De manera esquemática a continuación nos referimos al contenido judicial de la reforma:

a) En relación al Poder Judicial de la Federación, se modifica la estructura de la Suprema Corte de Justicia en congruencia con las nuevas competencias que se les asigna, de forma tal que pasa a quedar integrada por once ministros, frente a los veintiséis que la conformaban con anterioridad.

b) Se crea el Consejo de la Judicatura Federal, liberando así a la Suprema Corte de las competencias administrativas que anteriormente tenía,

c) Se crean las *acciones de inconstitucionalidad* y se fortalecen las *controversias constitucionales*; como medios de control de la constitucionalidad, la primera para plantear la posible contradicción de leyes generales con la

¹⁰⁹ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de Inconstitucionalidad*, IJ UNAM, México, 1998, p. 17

constitución y la segunda como instrumento procesal por medio del cual se tratan de resolver conflictos entre órganos constitucionales o entre distintos niveles de gobierno.

d) En relación al juicio de amparo se reforma con la finalidad de facilitar el *cumplimiento o ejecución de las sentencias*

e) Respecto al Ministerio Público, se establece que sus resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional. Asimismo, se señala al procurador general de la Republica como representante de los intereses de la Federación en las materias de juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

f) *Los Poderes Judiciales de los estados y del entonces Distrito federal quedan facultados para* adoptar la figura del consejo de la judicatura en el ámbito local, sentándose así las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de las carrera judicial y promoviendo la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales administrativas.

De la regulación anterior se mantiene la inamovilidad de los jueces como elemento esencial de la independencia del Poder Judicial.

Para efectos del presente trabajo de investigación lo que interesa destacar es que, desde 1995 las acciones de inconstitucionalidad forman parte de las garantías constitucionales como medios de defensa jurídicos de naturaleza procesal que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violentado, mismas que a junto las controversias constitucionales, el juicio de amparo y a los medios de carácter electoral conforman el bloque de instrumentos jurisdiccionales que tienen como fin último de su existencia anular las leyes y actos de autoridad que vulneren la Constitución federal.

En palabras de Silva Meza la creación de la acción de inconstitucionalidad, como medio abstracto de control de la regularidad constitucional ha dado un giro de enorme trascendencia tanto por lo que hace al control de constitucionalidad en nuestro país, como por lo que respecta a la naturaleza del poder político pleno del

Poder Judicial Federal y del carácter del máximo órgano jurisdiccional que con ello indudablemente se ha consolidado como un tribunal constitucional.¹¹⁰

En efecto, la incorporación de las acciones de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico de defensa de la Constitución constituyó un gran avance en el sistema de control de la constitucionalidad para México, la reforma constitucional de 1994 que facultó a la Suprema Corte para controlar en abstracto y con efectos *erga omnes* hacia el futuro las leyes generales emitidas por el poder legislativo Federal y los órganos legislativos a nivel local, logró que este órgano supremo se erigiera como un auténtico Tribunal Constitucional.

5. La Acción de Inconstitucionalidad en el Derecho Procesal Constitucional

La expresión “derecho procesal constitucional” tiene tres significaciones.¹¹¹ Por una parte se utiliza para identificar el conjunto normativo diferenciado del ordenamiento jurídico (normas procesales de origen constitucional o derivadas de ellas. También se utiliza para significar las actuaciones procedimentales que realizan los órganos de justicia constitucional, particularmente las realizadas por las jurisdicciones especializadas (tribunales, cortes o salas constitucionales). Una tercera connotación refiere a su carácter científico; es decir, a la disciplina que estudia de manera sistemática, la jurisdicción, magistraturas, órganos, garantías, procesos, principios y demás instituciones para la protección de la Constitución desde la ciencia del derecho.

Bajo esta última significación se advierten diversidad de posturas, e incluso hay quienes distinguen al “derecho procesal constitucional” del “derecho constitucional procesal”; por ejemplo, para el maestro Héctor Fix-Zamudio el derecho procesal constitucional es la disciplina jurídica, situada dentro del campo

¹¹⁰ Silva Meza, Juan, *La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes*, Serie Estudios Jurídicos Número 8, Facultad de Derecho UNAM, México, 2002. p. 15

¹¹¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, A-F, p. 458-459

del derecho procesal, que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones a los mismos...¹¹² En tanto que el derecho constitucional procesal sería el estudio de todas las normas procesales que se encuentran en el texto constitucional, es decir, las garantías jurídicas o judiciales que se encuentran en la parte orgánica de la Constitución y que tienen como finalidad preservar su vigencia.¹¹³

De igual forma el Dr. Fernando Flores Trejo¹¹⁴ explica que la denominación de la materia ha resultado compleja debido a que no ha sido la única expresión utilizada. Indiscriminadamente los autores se refieren a la “defensa de la Constitución”, al “procesal constitucional” y al “Derecho constitucional procesal”. Tal confusión de conceptos obliga a individualizar la materia, misma que, en palabras del autor debe denominarse “Derecho procesal constitucional”.

Para el jurista en comento el Derecho procesal constitucional es el ámbito científico intradisciplinario que tiene como objeto particularizado de estudio, los diversos principios, instituciones, conceptos y teorías inherentes a los medios protectores de la Constitución, así como los sistemas que la resguardan; en tanto que el Derecho constitucional procesal tiene como objeto especializado de estudio los derechos fundamentales vinculados con procesos jurisdiccionales que no sean procesos constitucionales al tiempo que igualmente analiza las garantías de los juzgadores contempladas por el máximo ordenamiento.

En otras palabras, el Derecho procesal constitucional representa una fórmula jurídica intradisciplinaria que privilegia al ámbito procesal respecto del constitucional, aunque evidentemente los vincula. A diferencia del anterior plano jurídico intradisciplinario, en el Derecho constitucional procesal se privilegia al

¹¹² Fix-Zamudio, Héctor, en Beltrán Gaos, Mónica, *op.cit.*, p. 37.

¹¹³ *Ibidem*, 38.

¹¹⁴ Cfr. Flores Trejo, Fernando Guadalupe. El Derecho Procesal Constitucional como intradisciplinariedad Jurídica Garante de los derechos constitucionales, Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 63, No. 260, 2013, pp.26-28 Disponible en: https://www.derecho.unam.mx/revista/revista_260/1%20Flores%20Trejo%20Fernando%20Guadalupe.pdf

Derecho constitucional respecto del contexto procesal, aunque desde luego coexiste el vínculo entre ellos.

Para otros, como Raymundo Gil Rendón, el derecho constitucional procesal es sinónimo de derecho procesal constitucional, ya que considera que ambas disciplinas tienen por objeto preservar la vigencia de la Constitución mediante diferentes formas y mecanismos constitucionales.¹¹⁵ Opinión con la que conviene coincidir por el momento, por no ser determinante para el estudio del tema central de nuestra investigación; lo que sí interesa destacar, es que el derecho procesal constitucional comprende la acción, la jurisdicción y el proceso.

En el caso particular de la acción de inconstitucionalidad, estamos ante un medio de control que comprende la acción de los de los sujetos legitimados en el artículo 105, fracción II constitucional, la jurisdicción exclusiva de la SCJN y el procedimiento regulado por la Ley reglamentaria respectiva, como medio protector de la Constitución.

6. Concepto de Acción de Inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es aquel mecanismo o instrumento procesal constitucional por medio del cual determinada personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos, pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica (y especialmente las leyes parlamentarias) es o no conforme con la Constitución, dando lugar normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia, en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis

¹¹⁵ Gil Rendón, Raymundo en Beltrán Gaos, Mónica, *op.cit.*, p. 37.

de que no lo fuera, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma.¹¹⁶

Si bien, existe en algunos países como Francia y Chile, especialmente, el control preventivo de la constitucionalidad en donde lo que se somete a enjuiciamiento del órgano de constitucionalidad es un proyecto de norma o el tratado internacional antes de ser firmado por el Estado y el efecto de su declaración de inconstitucionalidad es la imposibilidad jurídica de aprobar esa norma o ser parte en el tratado internacional. En México dicha hipótesis no existe toda vez que el artículo 105 constitucional, fracción II, en su segundo párrafo establece expresamente que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, lo que lo hace un control represivo o *a posteriori*.

Para el maestro Juventino Castro las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos o por el procurador general de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.¹¹⁷

García Belaunde afirma que entendemos como "acción de inconstitucionalidad" todo juicio o proceso que pretende ejercer algún tipo de control constitucional, aun cuando el derecho positivo de los Estados le asigne un nombre distinto.¹¹⁸

Para Beltrán Gaos las acciones de inconstitucionalidad son el medio de impugnación establecido por la Constitución en su artículo 105, fracción II, para plantear directamente ante el Pleno de la SCJN la posible contradicción de una

¹¹⁶ Brage Camazano, *Diccionario de Derecho Procesal... op. cit.*, p.11.

¹¹⁷ Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 123.

¹¹⁸ García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, p. 62

norma de carácter general, ya sean leyes federales o locales o tratados internacionales, y la propia Constitución.¹¹⁹

Por su parte, Luciano Silva Ramírez define a la acción de inconstitucionalidad como una acción autónoma que se tramita en forma de juicio y que le compete conocer al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en única instancia, teniendo por objeto un control abstracto de normas, analizar la posible contradicción de una norma general con la constitución federal.¹²⁰

Sobre el particular, considero que una acción de inconstitucionalidad es un medio o mecanismo procesal previsto en la Constitución como una garantía para que las normas generales de rango inferior se ajusten a la norma superior, es decir a la Ley fundamental, pues en caso de que exista una posible contradicción, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conozca del asunto y resuelva en definitiva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley.

7. Objeto de la Acción de Inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo procesal que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Suarez Camacho sostiene que el diseño de la acción de inconstitucionalidad en nuestro sistema denota que pueden considerarse como objetivos primarios de este mecanismo de control los siguientes: 1) Resolver posibles conflictos normativos; 2) La depuración del ordenamiento jurídico; 3) Atenuar las consecuencias de la llamada fórmula Otero; 4) Evitar la vulneración sistemática del ordenamiento jurídico, y 5) Impedir la producción de los efectos jurídicos que pudieran derivar de una norma contraria al texto constitucional.¹²¹

¹¹⁹ Beltrán Gaos, Mónica, *op. cit.*, p. 43

¹²⁰ Silva Ramírez Luciano, *Diccionario Jurídico, México, UNAM Tirant lo Blanch, 2019, p. 73.*

¹²¹ Véase H. Suarez Camacho, en Brito Melgarejo, Rodrigo, *op. cit.*, p. 31.

El primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional parece ser claro al otorgar competencia a la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se planteen sobre la posible contradicción entre una norma general y la Constitución. Sin embargo, el término “normas generales”, el cual en nuestro orden jurídico admite varias especies -Constitución, leyes, reglamentos, etc.,- lo torna un tanto confuso, de ahí que sea necesario precisar qué normas están sujetas al control de regularidad constitucional mediante esta vía.

Los casos “fáciles” u ordinarios¹²² de identificación, en donde la manera de proceder de las acciones es mediante la relación entre los sujetos legitimados y el tipo de normas generales que estos puedan llegar a impugnar: leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, tratados internacionales, leyes emitidas por las legislaturas de las entidades federativas y leyes electorales federales o locales.

Adicionalmente a los casos que acabamos de mencionar existen algunos otros que no se encuentran expresamente regulados, y que sin embargo, guardan estrecha analogía con ellos, dentro de los casos difíciles¹²³ tenemos: a) reformas constitucionales; b) omisiones legislativas; leyes creadas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias; y c) leyes con modalidades específicas de creación y contenido.

Aunque resulta del todo interesante dilucidar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de los casos antes mencionados, la complejidad que implica abordar cada uno de ellos excede las características del apartado que se desarrolla en este momento, por lo que únicamente habremos de dejarlas apuntadas, no sin antes señalar que el criterio que ha adoptado hasta ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resume de la siguiente manera: La procedencia de la acción de inconstitucionalidad se encuentra delimitada por el carácter de la norma controvertida, es decir, atendiendo a la naturaleza formal y

¹²² Cossío Díaz, José Ramón, *et. al. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo X, Porrúa, México, 2016, p. 374-375.

¹²³ *Ibidem*, pp. 380-385.

material de la ley, por lo que será indispensable analizar en cada caso la naturaleza de la misma.

En síntesis, el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional determina el objeto de la acción de inconstitucionalidad, refiriendo de manera genérica a las normas generales, pero esa generalidad la va especificando en los supuestos normativos previstos en la citada fracción, mismos que se pueden puntualizar de la siguiente manera:

- a) Leyes federales
- b) Tratados internacionales
- c) Normas generales de carácter federal y de las entidades federativas
- d) Leyes expedidas por las legislaturas de las Entidades Federativas.

Así lo ha estimado también la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis siguiente:

Tesis: P. V/2009
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Novena Época
Pleno Tomo XXIX,
Abril de 2009, Pag. 1106

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE "NORMAS GENERALES", SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del artículo 105, fracción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales. En efecto, dicho precepto distingue el término "disposiciones generales" o "normas generales", e incluso, "leyes electorales federales", "leyes electorales locales" y "tratados internacionales"

de la acepción "Constitución", la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente para examinar la ley o tratados, es decir, lo que se sujeta a control es que dichas "disposiciones generales", incluidas las electorales, sean conformes con la Ley Suprema, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a "normas generales", se hubiera comprendido a la propia Constitución, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. Además, el indicado precepto constitucional sólo legitima para promover aquel medio de control a un porcentaje determinado de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, precisamente, las hubieran expedido, por lo que no comprende al Órgano Reformador de la Constitución que no constituye un órgano legislativo ordinario, de los enunciados en el artículo 105 constitucional.

Como podemos observar, el citado criterio no deja lugar a duda respecto al objeto de la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la fracción II del artículo 105 constitucional, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, por supuesto se excluye a las reformas constitucionales, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario.

8. La legitimación Activa en la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad

La legitimación activa en el control abstracto de constitucionalidad de la ley implica por una parte, la posibilidad de activar el funcionamiento del Tribunal Constitucional, y por otra, el hecho de que el propio legislador establezca en la

constitución –en ocasiones en la ley o en ambas- un catálogo de entes sujetos, poderes u órganos –inclusive ciudadanos- con la atribución necesaria para que las normas que él mismo genera puedan ser cuestionadas ante un órgano jurisdiccional de control constitucional por su presunta contravención con la norma fundamental.

En cuanto a legitimación activa, en México, el artículo 105 constitucional, fracción II, deja muy claro quiénes tienen la posibilidad de interponer la Acción de Inconstitucionalidad, quedando fuera de tal legitimación los ciudadanos de forma aislada, particulares o cualquier ente público, que no esté previsto en los supuestos normativos del citado artículo como se observa a continuación:

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;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Se deroga

- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, 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 y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
- h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e
- i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

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.

Tras la lectura de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad son las minorías parlamentarias, los poderes Ejecutivos Locales y Federales, Partidos políticos por

conducto de sus dirigencias nacionales y tan solo tres Órganos Constitucionales Autónomos: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución (INAI) y el Fiscal General de la Republica.

En el caso de la CNDH tenemos que la legitimidad que le otorga la Constitución es para ejercer la acción en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Por lo que respecta al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, este puede ejercer la acción en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Por último, en relación con el Fiscal General de la República este puede ejercer la acción contra leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Como podemos observar, a estos tres Órganos Constitucionales Autónomos el Constituyente Permanente les ha dotado de legitimidad activa para defender la función que la propia Constitución les ha encomendado contra todas las normas objeto de control -leyes federales, leyes locales y en su caso Tratados Internacionales- situación que no gozan los demás Órganos Constitucionales Autónomos.

9. El Procedimiento en la Acción de Inconstitucionalidad.

Como hemos visto, las bases para ejercer la acción de inconstitucionalidad se encuentran previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional, pero además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce y resuelve dichas acciones con base en las disposiciones previstas en el Título III de la ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título en el que podemos observar las etapas en el procedimiento de este tipo de control constitucional.

El procedimiento inicia con presentación de la demanda, misma que en términos del artículo 61 de la Ley reglamentaria deberá contener lo siguiente:

- a) Los nombres y firmas de los promoventes;
- b) Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- c) La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- d) Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y
- e) Los conceptos de invalidez.

Asimismo, la ley establece que en los casos previstos en los incisos a), b) y d) de la fracción II del artículo 105 constitucional, es decir, cuando se trate de acciones ejercidas por las minorías parlamentarias a nivel federal o local, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

Ahora bien, la Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma; en consonancia con la Constitución, la Ley reglamentaria también dispone en su artículo 60 que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad 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. Dicha disposición también establece que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá

presentarse el primer día hábil siguiente. Aclarando algo muy importante, que para el cómputo de los plazos, en materia electoral todos los días son hábiles.

En opinión del maestro Arteaga Nava, este control es irreal, por lo reducido del plazo que concede a los titulares de la acción, pues la experiencia indica que las leyes se publican, por lo general, en los últimos días de los periodos de sesiones, cuando esta próxima la clausura de éstas, y los integrantes del cuerpo colegiado están a punto de marcharse a sus estados o distritos, si se cuenta con 30 días naturales para formular la solicitud, el plazo vencerá cuando el órgano se halle en receso, por tanto, es difícil reunir el número de voluntades para hacerlo.¹²⁴ Independientemente de lo anterior, cuando se trata de leyes, los vicios de inconstitucionalidad que contienen no son fáciles de advertir, pues se localizan en forma paulatina, según vayan aplicándose y con el curso del tiempo.

Ahora bien, conforme a la Ley, recibida demanda e iniciado el procedimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. Dicho ministro examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, el mencionado 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.

¹²⁴ Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional, 4ª ed., México, Oxford, 2015, p. 1117.

Tratándose de la impugnación de leyes electorales, los plazos son menores, tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley.

Después de presentados los informes o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo será de dos días.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agotado el procedimiento, 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.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional o la

acción de inconstitucionalidad siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas.

En términos del artículo 70 de la Ley, el recurso de reclamación únicamente procede en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte el máximo Tribunal del país sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Las resoluciones de la Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Al respecto, aunque no lo menciona expresamente la Ley reglamentaria, dicha invalidez se refiere a la privación de la validez con efectos generales a los actos impugnados; ello se desprende no solo de los alcances semánticos de aquél término, sino de la misma naturaleza de la acción de inconstitucionalidad.

Sobre el particular, es preciso reparar en la diferencia entre los conceptos de *nulidad* e *invalidez*. La primera se refiere a la expulsión con efecto retroactivo de la norma del sistema jurídico, es decir, la sentencia del tribunal es declarativa y

reconoce que dicha norma siempre ha sido ilegítima y por lo tanto inaplicable en lo pasado y futuro , con las consecuencias que de ello resulten, especialmente la anulación de los actos que se hayan realizado con fundamento en ella; la *invalidez* en cambio, es de carácter constitutivo y deja intacta la aplicación anterior de la norma y su expulsión (derogación) solo tiene efectos hacia el futuro.¹²⁵

En general, el proceso de control abstracto de constitucionalidad de leyes, tal y como lo concibió Kelsen, tiene por línea de principio dotar a la sentencia constitucional de efectos generales (erga omnes) y hacia el futuro (ex nunc).

Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

¹²⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil Rubén, Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad, análisis teórico referido al caso “Ley de Medios”, IJ UNAM, México, 2009, p. 17.

CAPITULO IV

LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU NECESARIA LEGITIMIDAD PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

SUMARIO: 1. Planteamiento del problema. 2. Los órganos constitucionales autónomos y su debido acceso a la justicia constitucional. 3. Los órganos constitucionales autónomos y su legitimidad activa para promover acciones de inconstitucional previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional. 4. Propuesta para que el constituyente Permanente reconozca a todos los organismos constitucionales autónomos legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad.

1. Planteamiento del problema

A través del *principio de división de poderes* propuesto por Locke y Montesquieu, se buscó fragmentar el poder del Estado, distribuyéndolo entre un Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a fin de constituir un sistema de frenos y contra pesos en el que cada uno de ellos vigile y limite los actos emanados de los otros.

Bajo esta concepción, se dotó a los poderes de facultades específicas, las cuales serían entendidas como exclusivas de cada uno de ellos. De esta manera, correspondería al Poder Legislativo la creación de Leyes, al Ejecutivo su ejecución y al Judicial la resolución de los conflictos, sin que ninguno de ellos pudiera subsumirse en las funciones de los otros.

Sin embargo, esta visión acerca de la existencia de tres poderes y de la exclusividad en la realización de sus funciones, ha sido replanteada al punto de que actualmente se sostiene la existencia de Órganos Constitucionales Autónomos, no obstante que con su aparición han emergido diversas deficiencias.

De acuerdo con las últimas reformas constitucionales existe una nueva estructura en la distribución orgánica de las funciones públicas o poder del Estado

en la Federación, ello con la aparición de diversos Órganos Constitucionales Autónomos.

En este nuevo esquema constitucional se observa que los poderes tradicionales de la federación y solo algunos Organismos Constitucionales Autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Fiscal General de la República, cuentan con el medio de defensa constitucional contra la expedición de normas generales que vulneren los derechos que por mandato constitucional les corresponde garantizar, lo que implica una falta de equilibrio en la aplicación de este mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas y que a mi juicio trastoca el principio de la división de poderes.

Los Órganos Constitucionales Autónomo a mi juicio constituyen un contrapeso eficiente en el sistema jurídico mexicano porque producen también mecanismos de control constitucional, contribuyendo no solo a ampliar el margen de actuación de la actividad estatal por vías diferentes a los poderes tradicionales, sino también, al rendimiento y al equilibrio de los poderes mismos. De ahí la necesidad de que todos los órganos constitucionales autónomos que establece la Constitución General cuenten con la facultad de ejercer la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de defensa constitucional, toda vez que estos órganos tienen una función constitucional y una auténtica representación ciudadana por lo que existe la necesidad de que dichos órganos también puedan defender su función pública contra las leyes inconstitucionales que trastocan su desempeño.

Por ello, la estructura sistemática del trabajo que se presenta se desarrolla a partir del análisis de los Órganos Constitucionales Autónomos y de las insuficiencias que en materia de los mecanismos de defensa constitucional existe respecto de ellos en la Constitución, en aras de proponer su posible solución a fin de acceder a éste instrumento procesal constitucional.

El presente capítulo se desarrolla con base en la necesidad constitucional de que los órganos constitucionales autónomos tengan un adecuado acceso a la justicia constitucional con el propósito de que cuenten con legitimidad activa para promover acciones de inconstitucionalidad y que la fracción II del artículo 105 constitucional lo establezca expresamente y no dejarlo a la libre interpretación del órgano jurisdiccional, con lo cual considero que se estaría invadiendo las funciones de otro órgano del Estado, en este caso, del constituyente permanente.

2. Los órganos constitucionales autónomos y su debido acceso a la justicia constitucional.

Hemos mencionado en el capítulo primero de esta investigación que el principio de la división de poderes tiene una larga historia, la cual concreta la necesidad de que el poder del Estado se encuentre concentrado y con ello pueda subordinar a los demás órganos y en su caso, someter al pueblo a sus dictados; expresamos también que el concepto tripartita (legislativo, ejecutivo y judicial) y tradicional del poder ha dejado de ser concebido como la organización única del Estado que fije los límites del control político y el sistema de contrapesos para equilibrar y controlar el poder ya que en la época contemporánea se han creado nuevos esquemas a través de la distribución constitucional de competencias en diversos órganos, y así hacer más congruente y eficaz el desarrollo de las actividades que se han responsabilizado al Estado por parte de la soberanía popular, situación que como se puede observar, ha generado una nueva estructura en la organización del poder del Estado.

Los nuevos órganos se crean como una necesidad, producto de la distribución de funciones que antes no existían, o que en su caso, por sus características ya no pueden llevar a cabo los órganos tradicionales a que se refiere la teoría clásica de la división de poderes; o que también, dichos órganos puedan surgir por cuestiones coyunturales o circunstancias políticas de un

Estado;¹²⁶ esto lo podemos observar con mayor intensidad en el poder Ejecutivo al cual se le han suprimido una serie de funciones constitucionales. Además puede decirse que estos órganos se caracterizan por su tecnicismo y especialización y que no se orientan por intereses partidistas.

Por otra parte, también hemos señalado en capítulos anteriores que los órganos que se destacan en esta nueva estructura del Estado o del poder público del Estado, son los Órganos Constitucionales Autónomos mismos que a la fecha han proliferado en el sistema constitucional mexicano sin el acompañamiento de una adecuada teoría constitucional y visión histórica,¹²⁷ habiendo modificado en esencia el sistema presidencial tradicional supuestamente para mejorar la gobernabilidad democrática y el sistema de contrapesos.

En nuestro sistema constitucional se han establecido órganos autónomos a los que se les han encomendado funciones específicas con el fin de lograr una mayor especialización y transparencia en sus funciones respectivas, en beneficio social, sin que con ello se altere o revierta el principio de la división de poderes, la cual no debe ser hipotética sino de una autonomía real y con la misma fuerza legal que ostentan los órganos tradicionales de poder a fin de que éstos órganos autónomos tengan la posibilidad de actuar con plena fuerza y en forma efectiva, es decir, que tengan las atribuciones constitucionales para ejercer eficazmente sus atribuciones integrados plenamente a la justicia constitucional, pues de otra manera perderían su eficacia constitucional y los perjudicados serían los propios ciudadanos a los que sirven.

Al respecto, me pregunto de qué sirve contar con un órgano constitucional de reconocida autonomía constitucional que ha sido colocado fuera del marco de acción de los poderes tradicionales, con el propósito de que éstos no interfieran en las funciones de carácter esencial que se les han confiado, cuando dicha autonomía puede ser vulnerada por el órgano legislativo del propio Estado por el

¹²⁶ Carbonell, Miguel y Salazar Pedro, *op. cit.*, p. 58.

¹²⁷ García Pelayo, Manuel, en Ackerman, John, Organismos Autónomos y la nueva división de poderes... *op. cit.*, p. 20.

hecho de encontrarse limitado, e incluso impedido, para acudir a la defensa o salvaguarda de los intereses públicos fundamentales a los que responde su teleología, quedando en juego así la subsistencia misma de una función esencial del Estado.

Sirva de ejemplo a lo anterior, la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quién, el pasado 6 de noviembre de 2019 desechó por "notoria y manifiesta improcedencia", la acción de inconstitucionalidad 124/2019, promovida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (INE), en contra la reforma constitucional que busca ampliar de dos a cinco años la gubernatura del actual gobernador del estado de Baja California.

En efecto, en la resolución emitida por la Corte se observa que el argumento central por el cual se desecha de plano la demanda interpuesta por el INE es que “de la lectura de demanda que le dio origen a la acción de inconstitucionalidad 124/2019, se advierte que se actualiza la causa de improcedencia artículo 19, fracción VIII, vinculada con el artículo 105, fracción II, inciso g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dado que el Instituto Nacional Electoral no es una entidad, poder u órgano de gobierno de los contemplados en la fracción II del referido, artículo 105 de la Constitución General, y por lo tanto, carece de legitimación activa para promover, la presente acción de inconstitucionalidad”.¹²⁸

En nuestro sistema constitucional, el medio de control constitucional que podrían ejercer los Órganos Constitucionales Autónomos para demandar la reparación de un agravio producido por los efectos de una norma general sería el de las acciones de inconstitucionalidad prevista como hemos mencionado en la fracción II del artículo 105 constitucional, pues la naturaleza jurídica en que descansa le permite la salvaguarda y protección de lo que ese ente público

¹²⁸ Acuerdo emitido por el Ministro instructor José Fernando Franco González Salas, de fecha 5 de noviembre de 2019 en la acción de inconstitucionalidad 124/2019. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-11-08/MI_Acclnconst-112-2019_0.pdf

autónomo pretendería obtener como un medio de acceso a la justicia constitucional.

No obstante lo anterior, el Poder Constituyente Permanente mediante reforma constitucional de 11 de junio de 2013 determinó que los OCAs tienen legitimación activa para promover controversias constitucionales sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales como señala el inciso i), de la fracción I, del artículo 105 constitucional; por ello estimo que dicho criterio debería aplicarse en el mismo sentido a las acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior, en virtud de que la fracción II del artículo 105 constitucional hace referencia a un número limitado de actores o de entes legitimados para la promoción de acciones de inconstitucionalidad; además de referir de que no se traducen en órganos originarios del Estado, al considerar que éstos solo son aquellos que derivan del sistema federal y del principio de la división de poderes entre los cuales no encuadran aquellos órganos que dada la evolución del Estado, se han ido estableciendo con la finalidad de auxiliar en el ejercicio de estas funciones estatales.

Al respecto, se estima que los Órganos Constitucionales Autónomos si son órganos originarios del Estado en virtud de la nueva estructura que nuestra Carta Magna ha efectuado sobre la división de poderes y el ejercicio del poder, ya que como se ha mencionado ese criterio no puede seguirse interpretando en el esquema tradicional, sino ya ampliado con los órganos constitucionales autónomos; por tal motivo, se insiste en nuestro criterio, en el sentido de que dichos órganos deben estar legitimados para ejercitar este medio de control constitucional como lo es la acción de inconstitucionalidad y en consecuencia el Constituyente Permanente debe ampliar el listado de sujetos legitimados y expresamente reconocidos previsto en el artículo 105 constitucional y no dejarlo a una simple interpretación, desde nuestro particular punto de vista errónea, del órgano jurisdiccional. Ello con el propósito de salvaguardar la integridad constitucional de estos órganos y de sus funciones para que los mismos estén en posibilidades también de defender la autonomía constitucional que nuestra Carta

Fundamental les otorga, en otras palabras, que tengan pleno acceso a nuestra justicia constitucional.

3. Los órganos constitucionales autónomos y su legitimidad activa para promover acciones de inconstitucional previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional

De la interpretación armónica y sistemática de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se desprende en primer término, que la función básica de las controversias constitucionales es lograr el mantenimiento y el respeto de la esfera de competencia propiciada por el sistema federal y la división de poderes, en tanto que la acción de inconstitucionalidad es el mecanismo constitucional por medio del cual se plantea de manera directa y principal, ante el órgano jurisdiccional de la constitucionalidad, si una determinado norma jurídica, especialmente las expedidas por el órgano legislativo, es o no conforme a la constitución, no obstante que dicho mecanismo surgió también como un medio para darle racionalidad y ponerle límites al principio de las mayorías en los órganos legislativos; es decir, inicialmente se concibió como un proceso en el que fundamentalmente, quienes constituían una minoría dentro del proceso legislativo, o quienes por razones de ideología política se encontraban incorporados en un partido político, podrían requisitar o consultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si la decisión adoptada por la mayoría legislativa resultaba o no contraria a la Constitución.

Desde su incorporación al orden jurídico mexicano, la acción de inconstitucionalidad representa un severo control jurisdiccional de la política, pues las minorías parlamentarias o los partidos políticos pueden impugnar normas generales aprobadas por las mayorías y hacer posible que, mediante interpretación constitucional, se rechacen los contenidos normativos ya aprobados mayoritariamente; confirmando el órgano de control constitucional, su enorme

responsabilidad frente a la soberanía popular que le otorga esas atribuciones, considerando su objetividad autonomía e imparcialidad.¹²⁹

Actualmente, el proceso se ha hecho más complejo, ya que progresivamente y gradualmente se han ido incorporando a la fracción II de artículo 105 constitucional otros órganos legitimados para promover éste medio de control constitucional, tales como la CNDH, el INAI y la FGR, esto obedece a la dinámica de reingeniería constitucional que imprime el hecho de tener que ir adaptando el andamiaje jurídico e institucional a las situaciones cambiantes y a las exigencias de una sociedad cada vez más consciente, participativa y defensora de sus derechos.

En congruencia con esta dinámica, se considera que los Órganos Constitucionales Autónomos con base en sus características y con el nuevo rol que asumen en el Estado Democrático de Derecho deben estar facultados expresamente por la Constitución para poder ejercer la acción de inconstitucionalidad en defensa de las competencias que les han sido confiadas en la Constitución General.

4. Propuesta para que el constituyente Permanente reconozca a todos los Órganos Constitucionales Autónomos legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad

Una vez hecho mención en el trascurso de esta investigación de los antecedentes históricos, naturaleza jurídica y evolución de los Órganos Constitucionales Autónomos, procederemos a hacer la argumentación por qué estos organismos deben de contar de manera expresa en la Constitución con legitimación activa para promover ese medio de control de la acción de inconstitucionalidad.

¹²⁹ Silva Meza, Juan, *op. cit.*, p.15.

Como se desprende de la fracción segunda del artículo 105 constitucional existe un listado de entes legitimados y sus requisitos para promover las acciones de inconstitucionalidad; dicho listado debe interpretarse como una enunciación de sujetos activos para su promoción de manera restrictiva, ya que la intención del Poder Reformador de la Constitución en la reforma de 1994 y las subsecuentes ha establecido los sujetos legitimados y en su caso la posibilidad de incorporar nuevos sujetos para hacerla valer, ya que como se ha mencionado, existe un criterio de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que sostiene que los Órganos Constitucionales Autónomos carecen de legitimación activa para ejercitar éste medio de control constitucional; ante esta consideración o criterio del órgano constitucional de que los OCAs no son órganos originarios, se vulnera el derecho de estos organismos en perjuicio de la defensa de los intereses de la sociedad, por tanto, se estima que se debe reconocer de manera expresa su legitimación activa para promover las acciones de inconstitucionalidad que sean pertinentes en contra de las normas generales que se estimen contrarias a la Constitución y que afecten el ámbito de su competencia.

A mayor abundamiento reiteramos que si el Poder Constituyente ha realizado una división de funciones que excede los tradicionales poderes del Estado y ha creado nuevos Organismos Constitucionales Autónomos atribuyéndoles funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, lo congruente es que dichos órganos puedan defender los derechos que la Constitución reconoce a todas las personas, razón por la cual los ha instituido como garantes de dichos derechos y así no permanezcan estáticos ante normas inconstitucionales que afecten los intereses y los derechos que se les ha encomendado garantizar, pues de lo contrario, pueden verse vulnerados por otro poder con facultades para emitir disposiciones de carácter general viciadas de inconstitucionalidad y que trastorquen los derechos subjetivos públicos relacionados con el ámbito de competencia del OCA respectivo.

Por otra parte, la facultad de promoción de la acción de inconstitucionalidad de los Órganos Constitucionales Autónomos no debe basarse de una hermenéutica gramatical de la Constitución como es común que lo haga el máximo órgano de control constitucional, ya que su contenido debe ser explicitado a través de todas las herramientas de argumentación jurídica que estén al alcance del interprete, con el propósito de salvaguardar el objeto de dicho medio de control constitucional, no contenido en la Carta Magna de manera textual.

Se ha mencionado también en líneas anteriores que los órganos constitucionales autónomos se han creado principalmente para atender la necesidad de desarrollar funciones nuevas que el Estado no realizaba en otros tiempos y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos considerados en la tradicional teoría de la división de poderes y además que estos órganos constitucionales pueden surgir por cuestiones políticas que se suscitan dentro del Estado y que en el sistema constitucional mexicano atendiendo a los nuevos criterios de distribución de poder político, mediante diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos a los que se les han recomendado funciones estatales específicas, y así obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de dichas funciones en beneficio de la sociedad, por lo tanto, estos órganos creados por el Constituyente Permanente se encuentran a la par de los órganos tradicionales; como estudiamos anteriormente, los Órganos Constitucionales Autónomos creados a la fecha son los siguientes: a) El Banco de México, b) El Instituto Nacional Electoral, c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, d) El Instituto Nacional de Geografía y Estadística, e) La Comisión Federal de Competencia Económica, f) El Instituto Federal de Telecomunicaciones, g) El Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, h) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; e i) La Fiscalía General de la República.

Sin embargo, de los nueve Órganos Constitucionales Autónomos antes citados, solamente tres se encuentran legitimados para ejercer la acción de

inconstitucionalidad conforme al artículo 105 constitucional fracción II. Si bien, el reconocimiento de estos órganos constitucionales tanto en nuestro sistema jurídico mexicano como en el de otros países ha ido evolucionando progresivamente y por ello aún no hay un tratamiento sistemático respecto a los medios de control de la constitucional que puedan o no tener a su alcance en defensa de sus intereses, se considera imperiosa la necesidad de que todos sean incorporados al listado de sujetos legitimados por la disposición constitucional antes mencionada.

Por lo anterior, reiteramos que todos los Órganos Constitucionales Autónomos deben estar incorporados plenamente a la justicia constitucional y tener a su alcance los medios jurídicos procesales que les permitan ejercer en su beneficio el medio de control constitucional; y en su caso, hacer valer su autoridad ya que de lo contrario estos órganos de importancia constitucional se podrían convertir en ineficaces y en su caso, caer en la subordinación de los otros poderes tradicionales lo que trastocaría la autonomía de que han sido dotados.

La figura jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad ha tenido un avance gradual en la Constitución vigente, a saber:

Las acciones de inconstitucionalidad se introdujeron en nuestro sistema con motivo de la iniciativa de reformas constitucionales en materia del Poder Judicial presentada por el presidente Ernesto Zedillo en 1994. En la exposición de motivos de la iniciativa se describió a los órganos legitimados respecto de quienes podían ejercer la acción y dio los fundamentos de la acción basada en el pluralismo político y la posibilidad de defensa que debía garantizarse a las minorías;

Cabe señalar que la fracción II del artículo 105 constitucional se ha reformado para ampliar el catálogo de sujetos legitimados para ejercer la acción, en seis ocasiones, a saber:¹³⁰

La primer reforma fue el 22 de agosto de 1996 en la que se otorga legitimación a los partidos políticos para que en adición a los sujetos ya señalados

¹³⁰ Cossio Díaz, José Ramón, *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, pp. 370-373.

puedan promover acciones en contra de las leyes electorales federales y estatales; asimismo, se precisa que la única vía para plantear la falta de conformidad de las leyes electorales con la constitución es la prevista en el artículo 105, fracción II, y determinar que las leyes electorales no serían susceptibles de modificación substancial una vez iniciado el proceso electoral en que fuesen a aplicarse dentro de los 90 días previos a su inicio.

El segundo cambio se actualizó con la reforma publicada en el DOF el 14 de septiembre de 2006, al incorporarse el inciso g) a la citada fracción II, ello con un doble propósito: uno, legitimar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de carácter federal o local estatal y de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, siempre que vulneren los derechos humanos previstos en la Constitución; y también para otorgarles el mismo tipo de legitimación a los organismos protectores de derechos humanos en los Estados y de la Ciudad de México, en contra de leyes expedidas por sus legislaturas.

La tercera modificación se dio con la reforma publicada en el DOF el 10 de junio de 2011 para impugnar las normas establecidas con anterioridad, cuando se violen los derechos humanos previstos en la Constitución o aquellos contenidos en los tratados internacionales en los que México sea parte, ampliándose así el parámetro de control para la impugnación por parte de éste órgano.

El cuarto cambio se dio con la reforma publicada en el Diario oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, en la que se adiciono el inciso h) para legitimar al órgano garante previsto en el artículo 6° de la Constitución (INAI) en contra de las leyes federal o locales, así como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Igualmente se legitimó a los organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales que vulneren el derecho de acceso a la información.

El quinto cambio se dio tres días después con la reforma del 10 de febrero de 2014, en la que, primero, se reformó el inciso c), eliminando al Procurador como órgano legitimado y otorgando legitimación al Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; segundo, en el inciso f) únicamente se modificó el nombre del Instituto Federal Electoral por Instituto Nacional Electoral; Tercero, se adicionó el inciso i) en el que se otorgó al Fiscal General de la Republica para impugnar las leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Finalmente, el sexto cambio se dio con la reforma publicada el 29 de enero de 2016 y únicamente se refiere a los cambios de la denominada Reforma Política de la Ciudad d México, a fin de eliminar las referencias del entonces Distrito Federal y considerarla como una entidad federativa más.

Por otra parte y como un importante antecedente de nuestra propuesta destacamos que la Constitución Política de la Ciudad de México ya prevé en su artículo 36 del apartado sobre Control Constitucional Local que se otorga legitimación activa para promover las Acciones de Inconstitucionalidad a los Órganos Constitucionales Autónomos de la Ciudad de México en la materia de su competencia, lo cual es un elemento determinante para la justicia constitucional local que permea claramente con los propósitos que se persiguen en esta tesis.

Por lo expuesto se sugiere que con el propósito de hacer realidad esta propuesta, de manera expresa se establezca en la fracción II del artículo 105 constitucional lo siguiente:

“Los órganos constitucionales autónomos previstos en esta Constitución tienen facultades para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo

Federal y aprobados por el Senado de la República relacionadas con el ámbito de sus funciones”;

Con lo cual consideramos que el constituyente permanente garantizaría el acceso a la justicia constitucional a estos organismos de singular importancia en la actual estructura constitucional del Estado mexicano.

De conformidad con lo expuesto en los diferentes apartados de la presente investigación me permito llegar a las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES

Primera. El principio de la división de poderes, tan estrechamente vinculado en la actualidad a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, cobra vigencia en la presente investigación, por lo que es un tema obligado para los estudiosos de la disciplina constitucional y política, pues su importancia se manifiesta en el análisis del poder político y la estructura del gobierno.

Segunda. La existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

Tercera. Los Órganos Constitucionales Autónomos, son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, indispensables para el funcionamiento del Estado de Derecho, que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, de los cuales se busca intencionalmente su independencia para un equilibrio constitucional y político.

Cuarta. El surgimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos en el sistema jurídico mexicano, ha sido resultado de profundos cambios sociales, políticos y jurídicos que nuestro país ha experimentado y se justifica en razón de la necesidad de que los poderes tradicionales no desempeñen el doble papel de juez y parte; de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos y de que se eviten o controlen los excesos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y trasnacionales.

Quinta. Actualmente la Constitución regula en diversas disposiciones los siguientes Órganos Constitucionales Autónomos: a) El Banco de México, b) El Instituto Nacional Electoral, c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, d)

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística, e) La Comisión Federal de Competencia Económica, f) El Instituto Federal de Telecomunicaciones, g) El Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, h) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; e i) La Fiscalía General de la República.

Sexta. El surgimiento de estos Órganos se debe a una reconfiguración institucional, y dado que el desarrollo del gobierno se vuelve complejo se requiere que se atiendan con mejor desempeño, eficiencia y eficacia las actividades que realiza el mismo, principalmente aquellas funciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, delimitando con ello su ejercicio administrativo con una mayor participación de la ciudadanía.

Séptima. Jurídica y constitucionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación justifica la existencia de los Organismos Constitucionales Autónomos al sostener que se les ha encargado funciones estatales específicas con el fin de obtener una mayor especialización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales y necesidades totales del Estado conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales, es decir para conformar una mejor y eficiente estructura constitucional en beneficio de la sociedad.

Octava. Los Órganos Constitucionales Autónomos, se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requiere de plena autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Atento a lo anterior y como lo establece el órgano máximo jurisdiccional de la federación, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución

Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Novena. En nuestro Sistema Constitucional Mexicano, el principio de la división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional, no se altera con la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos, más bien lo fortalece, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano.

Decima. El artículo 49 de la Constitución Federal no hace mención de aquellos órganos que sin pertenecer alguno de los poderes forman parte también de las funciones del Estado; tampoco señala de manera específica las características que deberán tener los Órganos Constitucionales Autónomos para ser considerados como tales, lo cual se deja a la interpretación discrecional de los operadores del derecho.

Por lo que resulta conveniente que el Constituyente Permanente realice los ajustes correspondientes para enmendar esta deficiencia constitucional.

Décima Primera. Al ser los Organismos Constitucionales Autónomos parte de la organización del Estado deben de estar ubicados en la parte orgánica de la Constitución; sin embargo, por una falta de técnica legislativa se encuentran regulados en diversos preceptos constitucionales, bien sea en la parte orgánica o en la parte dogmática.

Décima Segunda. La acción de inconstitucionalidad es el instrumento procesal por medio del cual determinadas personas u órganos del Estado, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos, pueden plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación si una determinada norma jurídica, es o no conforme con la Constitución, dando lugar normalmente, tras la oportuna

tramitación procedimental, a una sentencia, en la que dicho órgano constitucional se pronuncie en abstracto y con efectos generales si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental.

Décima tercera. El artículo 105 constitucional vigente establece el Juicio de Acción de Inconstitucionalidad como un mecanismo de control constitucional que se interpone ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la finalidad de que ésta examine la constitucionalidad de una ley o un tratado internacional y les otorga legitimación activa a los poderes tradicionales (Ejecutivo y legislativo), a los partidos políticos con registro oficial y tan solo a tres órganos Constitucionales Autónomos, a saber: La Fiscalía General, La Comisión Nacional de Derechos y al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública; quedando excluidos los demás .

Décima cuarta. A manera de propuesta, resulta conveniente en aras de una igualdad de justicia constitucional y con el propósito de que todos los Órganos Constitucionales Autónomos estén en posibilidad jurídica de defender sus derechos contra normas generales que afecten la función que tienen encomendada en beneficio social, también se les otorgue legitimidad activa para participar en los juicios de Acción de Inconstitucionalidad, por lo que debe adicionarse la fracción II del artículo 105 Constitucional para esos efectos en relación con el 49 constitucional, que como se ha mencionado, debe de contemplar también la nueva estructura constitucional del Estado Mexicano.

Lo anterior sustentado en el principio de justicia constitucional y con el propósito de ampliar básicamente el parámetro del control de la constitucionalidad.

Bibliografía

ACKERMAN, John M., *Organismos Autónomos y Democracia*. El caso de México, Siglo XXI Editores, IJ UNAM, México, 2007.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Trillas. 2008.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, 4ª ed., México, Oxford, 2015

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, en FERRER MAC-GREGOR, *Coord., Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, A-F, PJF, IJ INAM, México, 2014.

_____ *La acción de Inconstitucionalidad*, IJ UNAM, México, 1998.

BOBADILLA CASTILLO, Zaudisareth, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y con Jurisprudencia*, MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, coord. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 2019.

CABALLERO GONZALEZ, Edgar, *Cómo hacer una tesis*, Centros de Estudios Carbonell, México, 2019.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, México, IJ UNAM, 2006.

CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006.

CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 2000.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *El Control de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo*, Cámara de Diputados, México, 2018.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, Serie de Estudios Jurídicos Número 186, México, UNAM, 2001.

_____ *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo X, Porrúa, México, 2016

CARDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 2012.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *Poder Judicial*. Porrúa, México, 2000.

CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, trad. De José Lion Depitre, México, FCE, 1948.

CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel. “*La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado*”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *Derecho Constitucional*, Volumen 1, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho UNAM, Editorial Porrúa, México, 2017.

COTARELO, Ramón, *Filosofía política II. Teoría del Estado*, la reimp., Elías Díaz y Alonso Ruiz Miguel, ed., Madrid, Trotta, 2004 (Enciclopedia Iberoamericana de filosofía, 10).

DE LA HIDALGA, Luis, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008

CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, Coord. *La Opinión de los Jueces. Reflexiones sobre los derechos humanos*, Ubijus Editorial, México, 2007.

CUCARELLA GALIANA, Luis-Andrés, *Estudios de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Ediciones Doctrina y Ley LTDA, Bogotá, D.C., 2015.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª edición, Porrúa, México, 2016

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal, Constitucional y Convencional*, Tomo I, A-F, PJF, IJ INAM, México, 2014.

_____ y Sánchez Gil Rubén, *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad, análisis teórico referido al caso “Ley de Medios”*, IJ UNAM, México, 2009.

GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, 7a., ed., México, Porrúa, 2013.

GARITA ALONSO, Miguel Ángel, *et al. Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2018

_____ *Nuevo concepto de la división de poderes*, Serie de Estudios Jurídicos Número 12, México, UNAM, 2003.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. XII, Colección “Sepan Cuántos...”, México, Porrúa, 1997.

MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Derecho Constitucional en México*, 4ª ed., PorrúaPrint, México, 2018.

_____, coord., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y con Jurisprudencia*, 3ª edición, México, Porrúa, 2019.

MARTÍNEZ SOSPEDRA Manuel, *Manual de Derecho Constitucional, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

MELGAREJO BRITO, Rodrigo, *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes, Libro XI, Cap. VI, 10a. ed., México, Porrúa, 1997.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005.

RABASA, EMILIO O., *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2017

RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa. 2006.

SERNA ELIZONDO, Enrique. *Mitos y realidades de la separación de poderes en México*, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, UNAM, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política, La proyección Actual de la Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, Décimo tercera edición, México 1995.

_____ Andrés, *Derecho Administrativo*, 29ª edición, Porrúa, México, 2010

_____ *Teoría del Estado*, 19a. ed., México, Porrúa, 2012.

SILVA MEZA, Juan, *La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación entre poderes*, Serie Estudios Jurídicos Número 8, Facultad de Derecho UNAM, México, 2002.

Silva Ramírez Luciano, *Diccionario Jurídico*, México, UNAM Tirant lo Blanch, 2019.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 35ª edición, Porrúa México, 2003.

VALADEZ Diego, *El control del poder*, México, IJ-UNAM, 1998, p.96.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *La investigación Jurídica, Bases para las tesis de grado en Derecho*, 3ª edición, IIJ UNAM, México, 2013.

ZEIND, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Tirant lo Blanch, México, 2018.

ZEIND Chávez, Marco Antonio, *Diccionario Jurídico*, Contreras Bustamante, Raúl (coord.), México, UNAM Tirant lo Blanch, 2019.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 5a., ed., México, Porrúa, 2009.

Mesografía

ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, IIJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

BELTRÁN GAOS, Mónica, *Semblanza de la acción de inconstitucionalidad y su relación con el derecho procesal constitucional en México y España*, IIJ UNAM, Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/7.pdf>

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ UNAM, Disponible en:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt7.pdf>

CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, *Los efectos generales en las sentencias constitucionales*, IIJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2559/18.pdf>

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, INAP, Vol. L No. 3, marzo 2015. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/298433461_Mitos_y_realidades_de_los_Organismos_Constitucionales_Autonomos_mexicanos

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram, *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública*, IIJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>

FABIÁN RUIZ, José, Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 37, julio-diciembre, 2017, disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454>

FLORES TREJO, Fernando, Derecho Procesal Constitucional. Las Controversias constitucionales en materia de Asentamientos Humanos y Protección Al Medio Ambiente, México, IJ UNAM, 2016. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5910/12.pdf>

FLORES TREJO, Fernando Guadalupe. El Derecho Procesal Constitucional como intradisciplinariedad Jurídica Garante de los derechos constitucionales, Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 63, No. 260, 2013. Disponible en: https://www.derecho.unam.mx/revista/revista_260/1%20Flores%20Trejo%20Fernando%20Guadalupe.pdf

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *La acción de inconstitucionalidad en el Derecho Comparado*. Disponible en:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/27924/25201>

GARITA ALONSO, Arturo, et. al., Los medios de control constitucional, Senado de la República, p. 9. Disponible en:

https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Medios_de_Control_Constitucional.pdf

GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro, Montoya Brand, Mario, Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2017, 17 (Enero-Junio). Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100253055003>> ISSN 1657-8953

HUERTA OCHOA, Carla, La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ UNAM, Número 108. Disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3773/4677>

MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?, el Cotidiano en línea. Disponible en:

<https://biblat.unam.mx/hevila/ElCotidiano/2015/no190/14.pdf>

MONROY CABRA, Marco Gerardo. Concepto de Constitución, IJ UNAM. Disponible en:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30245>

ORDEN JURÍDICO NACIONAL, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Secretaría de Gobernación. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Los Organismos Constitucionales Autónomos, IJ UNAM, p. 177 Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

SERNA ELIZONDO, Enrique, Mitos y realidades de la separación de poderes en México, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, UNAM. Disponible en:

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9923>

SOTO FLORES, Armando Guadalupe, La Controversia Constitucional y la Acción de constitucionalidad como medios de control de la Constitución, IJ UNAM, p. 154. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4456/8a.pdf>

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, Órganos Constitucionales Autónomos, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29. Disponible en:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280>

UGALDE, Luis Carlos, En defensa de la crítica a los órganos autónomos, Opinión El Financiero, 26/02/2019. Disponible en:

<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/en-defensa-de-la-critica-a-los-organos-autonomos>

VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, *La división de poderes: teoría y realidad*, México, IJ UNAM p. 158. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

Otras fuentes electrónicas

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/quienes-somos>

<http://www.ift.org.mx/conocenos/objetivosinstitucionales>

<http://www.snt.org.mx/index.php/component/content/?view=featured>

<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>