



UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA

MARCELA CAMARILLO GÓMEZ

**NECESIDAD EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO
PARA QUE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS SEAN
SUJETOS DE INTERPONER CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Junio de 2008.



67282





UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

MARCELA CAMARILLO GÓMEZ

NECESIDAD EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO
PARA QUE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS SEAN
SUJETOS DE INTERPONER CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES



Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Junio de 2008.

CLASIF: TE DER 2008 CAM
ADQUIS: 07282 Ej. 1
FECHA: 04/08/08
DONATIVO DE Servicios Esdiores
\$ _____

113 h. ; 22 cm. + 1 disco óptico de computadora; 43/4 pb

Publicado también en forma electrónica en formato PDF a
través de World Wide Web

342.72 CAM 2008

Tesis (Licenciatura) - Universidad Panamericana Campus
Guadalajara, 2008

Bibliografía: h. 109-113

1. Tesis y disertaciones académicas - Universidad Panamericana Campus Guadalajara
2. México - Derecho constitucional.

DEDICATORIA

A Dios mi guía y generador de voluntad.

A mis padres, seres dignos de ejemplo, con todo mi amor y agradecimiento.

*A mis queridas amigas observadoras de los retos propuestos y participes de los logros
obtenidos.*



INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO

Guadalajara, Jalisco 23 de abril de 2008

Lic. Cesar Guillermo Uribe Tapia
Director de la Escuela de Derecho
PRESENTE.

Sirva para la presente para enviar un cordial saludo y a la vez hacer de su conocimiento que la Srita. Marcela Camarillo Gómez, egresada de esa Escuela de Derecho que usted dignamente dirige, finalizo su proyecto de tesis: "Legitimación en la Causa y el Proceso de las Controversias Constitucionales de los Organismos Autónomos" y el mismo fue revisado por el suscrito y al haberse formulado las modificaciones indicadas, no tengo inconveniente en que lo presente ante ustedes para al revisión de fondo a cargo de esa H. Institución.

Sin más por el momento quedo a sus órdenes para cualquier duda o aclaración al respecto.



Lic. Agustín de Jesús Rentería Godínez

**SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA
E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO**



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. MARCELA CAMARILLO GÓMEZ

Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"NECESIDAD EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO PARA QUE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS SEAN SUJETOS DE INTERPONER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES"** presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'César Guillermo Uribe Tapia', written in a cursive style.

MTRO. CÉSAR GUILLERMO URIBE TAPIA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ESTADO Y CONSTITUCIÓN	4
1. Nociones de Estado.	5
2. El Estado y la Constitución.	6
3. Contenido y Elaboración de una Constitución.	9
4. Estructura de la Constitución Política De México.	12
CAPÍTULO II. PODER Y CONTROL	14
1. La función del poder.	16
2. Control y soberanía.	16
3. Control y separación de poderes.	19
4. El estado federado y los poderes de la unión.	23
5. La división de poderes y la identificación de los órganos constitucionales autónomos.	25
CAPÍTULO III. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.	31
1. Definición Y Características.	31
2. Posicionamiento de los Órganos Autónomos dentro de la división clásica de los Poderes.	35

3. Autonomía: Su justificación y elementos que la garantizan.	38
4. Órganos Constitucionales Autónomos en la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.	46
4.1 Universidades Públicas.	46
4.2 Tribunales Agrarios.	49
4.3 Banco Central.	51
4.4 Instituto Federal Electoral.	53
4.5 Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	55
4.6 Comisión Nacional De Derechos Humanos.	56
CAPÍTULO IV. MODALIDADES DE CONTROL EN LOS PROCESOS DE PODER.	60
1. Control de la Constitucionalidad.	61
2. Sistemas de Control de la Constitucionalidad.	62
3. Medios de Control de Constitucionalidad en México.	66
CAPÍTULO V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE DEFENSA.	72
1. La Controversia Constitucional.	72
2. Breves Antecedentes.	73
3. Naturaleza y Objetivos.	75
4. Antecedentes Del Artículo 105 Constitucional.	78
5. Partes En La Controversia Constitucional.	84
5.1 Personalidad.	87
5.2 Supuestos de Procedencia.	89
5.3 La Demanda.	90
5.4 Las Sentencias.	95

5.5 los recursos.	96
6. Rechazos de las Controversias Constitucionales Interpuestas por Organismos Autónomos	99
CONCLUSIONES	105
PROPUESTAS	107
BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCIÓN

*"El genio no necesita de lógica si es artista o filósofo,
ni de moral si es político o guerrero."*

Esteban Calle Iturrino

Actualmente, el concepto de Estado Constitucional, de Estado moderno ha evolucionado sustancialmente. Aún se postulan sus conceptos y premisas básicas, relacionadas con la supremacía de la constitución, la protección de las garantías individuales, el principio de legalidad y la división de poderes.

Sin embargo, en la tesitura de estos últimos años, dichos conceptos no obedecen a las exigencias de las situaciones jurídicas y políticas que constantemente se presentan y se seguirán presentando de una forma más compleja.

Conforme los países han ido evolucionando y el concepto de Estado se entiende más allá de la idea clásica de división de poderes, se visualiza que este, se adapta cada vez más a la realidad de nuestros días, como es el caso de la constituida Unión Europea.

Numerosos autores han hablado no solo de la división horizontal y tripartita de poderes del Estado, si no también de otras formas en que se divide el poder como es el caso del tratadista García-Pelayo quien concibe la división de poderes como lo muestra lo siguiente:

(...) la trilogía clásica ha pasado a constituir un subsistema de un sistema más amplio que incluye a los partidos y a las organizaciones de interés, es decir, a dos campos de poder ajenos a la organización estatal (...) Pero además, dentro de la organización interna del Estado se produce fenómenos de diversificación y dispersión efectiva del poder".¹

¹ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* 2ª.ed.; Alianza Editorial, Madrid, 1996 p. 173.

Por lo que resulta que la división clásica de los poderes hoy día resulta limitada, y dada la complejidad de los órganos y su formación dentro de nuestra Constitución es adecuado precisar un estudio en el campo de las atribuciones que confiere la Constitución para conceder facultades a los poderes.

Ante este panorama, ¿Es claro el modelo constitucional que distribuye las funciones en solo tres poderes del Estado? ¿Se puede verificar que el resto de los poderes del Estado quedan un nivel de indefensión que al resto de los poderes?

Esto se puede apreciar con las repetidas modificaciones y reformas que han tenido los artículos que contienen a los sujetos susceptibles de ser dañados en sus esferas de autoridad y como se han integrado poco a poco, nuevos entes, con la capacidad de defenderse a través de las figuras constitucionales como es el caso de la Controversia Constitucional.

Es notable cómo en las dos últimas décadas, se ha agudizado la propuesta para crear órganos autónomos, con distintas finalidades de acuerdo en algunas ocasiones de la tendencia política que se presentaba. Como ejemplos se puede mencionar la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, entre otros.

Estos organismos autónomos han aparecido en nuestra nación para solventar distintas necesidades que nuestros poderes tradicionales no han podido llevar a cabo, pero tampoco se les ha dotado de las facultades y prerrogativas necesarias para ostentarse como un poder más, aunque estos, tengan las características para considerarse como tales.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo, es en primer término analizar el concepto de Estado y Poder, y posteriormente profundizar en la naturaleza jurídica de los órganos autónomos y como éstos, al reconocerles la calidad de un poder más dentro de nuestra Carta Magna, deben acceder a los medios de

defensa según sus cualidades, en este caso, la figura de la Controversia Constitucional.

En suma se estudiará ¿Qué implica la creación de los órganos autónomos? ¿Cual es su ubicación en el esquema constitucional nacional? ¿Cual es su naturaleza y si, en efecto, se justifica que estos puedan ser sujetos de violaciones a sus esferas de competencia? y, si es el caso, ¿Cuales son los medios de defensa para conseguir la modificación o anulación de los actos que les causen un daño?

El método utilizado para el desarrollo de esta tesis es el hipotético-deductivo² ya que en él se plantea una hipótesis que se puede analizar deductiva o inductivamente y posteriormente llegar a su comprobación, es decir que se busca que la parte teórica no pierda su sentido, por ello la teoría se relaciona posteriormente con la realidad. Una de las características de este método es que incluye otros métodos, el inductivo o el deductivo experimental.

La deducción, tiene a su favor que persigue pasos sencillos, lógicos y obvios que permiten el descubrimiento de algo que hemos pasado por alto.

La inducción, encontramos en ella aspectos importantes a tener en cuenta para realizar una investigación, que tanta información podemos extraer de los elementos objetos de estudio, las características comunes entre ellos, y si queremos ser más específicos, tomaremos en cuenta las causas y caracteres necesarios que se relacionan con el objeto de estudio.

La experimentación científica, nos proporciona los conocimientos a través de la experiencia, el cual permite la modificación de variables, la cual nos da vía libre para la corrección de errores y el mejoramiento de nuestra investigación.³

² LÓPEZ CANO, José Luis, *Métodos e Hipótesis Científicas*, México, 1984, p. 37.

³ HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *Metodología de la Investigación*, Mc. Graw Hill, Colombia, 1996, pp.62-69.

CAPITULO I. ESTADO Y CONSTITUCIÓN

Este capítulo comprenderá en términos generales la noción de Estado, su creación desde una óptica constitucionalista, que elementos guarda nuestra Constitución actual, concluyendo con la generación de un Estado de Derecho desde la misma óptica constitucionalista.

La palabra Estado en términos jurídico – político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra “El Príncipe” al decir:

Los Estados y las soberanías han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; Los estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio”⁴

Platón estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio Estado anterior al hombre, por que además la estructura de aquél, aún siendo igual la de éste, es más objetiva o evidente.⁵

Por su parte, Luís XIV Rey de Francia en la época del absolutismo se concreta a decir la frase ya conocida “El Estado soy yo”, que esto no implica mas que la forma bajo la cual se gobernaba en ese tiempo, tomándose al Estado cómo un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del Rey en ese tiempo.⁶

⁴ Cfr. GARCIA LOPEZ, Jorge, *El Príncipe*, Editorial Sintesis, México, 2004.

⁵ ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1987.

⁶ *Idem*.

1. Nociones de Estado

Más sencillo por los elementos que integran al Estado llegar a un concepto más certero, desde el punto de vista político – jurídico. No es, sino hasta la Edad Media cuando por primera vez surge el nombre de *statí*, estado, término tomado y sostenido por Maquiavelo, anteriormente citado. Los elementos que integran al Estado del Estado son según en autor Max Weber son⁷:

- Pueblo
- Territorio
- Poder

Como pueblo entendemos al compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, o el factor básico de la sociedad, o a una constante universal en el mundo que se caracteriza de variables históricas.

El concepto "poder" nos parece substancial resaltarlo, pues es el comienzo u origen que nos dará la pauta para desarrollar el tema, y lo conceptualizamos como la capacidad de autoridad de domino, freno y control a los seres humanos, con el objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad⁸. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción, voluntaria o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación del orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentada.

El territorio es otro elemento que integra al Estado. Francisco Porrúa Pérez lo considera como el elemento físico de primer orden para que surja y se

⁷ WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Volumen 1, Fondo de la Cultura Económica, México, 1997, p.43.

⁸ El análisis clásico de Weber sobre la aparición y el significado de Estado Moderno, ilustra claramente su tesis sobre la progresiva legitimación del poder: "El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima". WEBER, Max, *El Político y el Científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, p. 84.

conservar el Estado, agregando: "La formación estatal misma supone un territorio; sin la existencia de éste no podrá haber Estado".⁹ Ignacio Burgoa afirma "Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperiu". Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones".¹⁰

De las nociones anteriores y partiendo de los elementos del Estado podemos definir que este, de acuerdo a lo que señala el autor Francisco Porrúa Pérez, como una sociedad humana, asentada de manera permanente en un territorio determinado, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura a la sociedad estatal para obtener el bien público de sus componentes.

Ahora bien partiendo de que el Estado necesariamente requiere un orden jurídico para su organización procedemos a definir el término que ampara esta disposición.

2. El Estado y la Constitución

La Constitución de un país es de suma importancia para la organización del mismo. El concepto de Constitución ha sido tratado desde Aristóteles¹¹, en la antigua Grecia como forma de supervivencia y organización.

Aristóteles aludió técnicamente a una tipología de la Constitución, pero nunca formuló una teoría sistematizada acerca de ella, nunca tuvo la intención de codificar de manera científica un estudio consistente sobre la Constitución. Sin embargo, Aristóteles tuvo una visión de la misma a partir de los siguientes aspectos:

"a) La vida de la comunidad, es la vida misma de la sociedad y el Estado, la existencia de una comunidad armonizada u organizada políticamente; b) La Constitución es un organización, en es sentido se refiere a organizar

⁹ PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, *Teoría del Estado: Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 189-305.

¹⁰ SALDAÑA H., ADALBERTO, *El Estado en la Sociedad Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 77.

¹¹ GÓMEZ ROBLEDÓ, ANTONIO, *Política de Aristóteles*, Universidad Nacional Autónoma, México, 2000, p. 106.

políticas de la realidad; c) Se puede estudiar a la Constitución como lege ferenda, es decir, todo gobernante debe analizar cual es la mejor Constitución para un Estado, las mejores formas, en virtud de las cuales, se organiza mejor el Estado para la realización de sus fines, para realizar los fines de la comunidad.¹²

El autor Fernando Lassalle se propuso encontrar la esencia de una Constitución a partir del análisis realista. Define la Constitución como el resultado de la suma de los factores reales de poder¹³. Así, lo que debe plasmarse en un régimen constitucional son las aspiraciones de las fuerzas sociales y las políticas de un Estado. Para este autor, una Constitución no sería tal, si no refleja la realidad política de un Estado. Todo régimen posee una serie de documentos en el que se inscriben los principios fundamentales que rigen el funcionamiento del Estado, en torno a los cuales se une su población; este documento legal supremo que estructura y señala el funcionamiento de la vida del Estado, en torno a los cuales se une su población.

En palabras del Dr. Jorge Carpizo Mc Gregor en su obra de "La Constitución Mexicana de 1917" la Constitución es:

"Juego dialéctico entre el ser y el deber ser, la Constitución de un país es dinámica, duelo permanente entre la norma y la realidad. La norma puede ir más allá de la realidad, forzar a ésta para lograr que se adecue a ella, pero con un límite: que no trate de violentar esa realidad en nada que infrinja la dignidad, la libertad y la igualdad humana".

El Constitucionalista Elisiur Artega Nava define la Constitución como un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso, el estado mexicano; dichas normas son de jerarquía superior, permanente, escritas, generales y reformables.¹⁴

¹² SÁNCHEZ BRIGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 4ª. ed., México, 1999. p.61.

¹³ LASSALLE, FERNANDO. *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Cenit, España, 1931.

¹⁴ ARTEGA NAVA, ELISIUR, *Derecho Constitucional*, Universidad autónoma Metropolitana, Editorial Oxford, México, 1999. p. 3.

De acuerdo al ensayo del autor Ernesto Julio Tessier, la palabra Constitución, aplicada a la sociedad política puede tomarse para su comprensión, en varios sentidos, entre los que se tienen:¹⁵

2.1. En Sentido Real

La Constitución de un Estado es la estructura o disposición jurídica que guardan entre sí los diversos elementos que la integran. Por el hecho de existir natural, política y jurídicamente un pueblo cualquiera puede decirse que esta "constituido", que goza, por lo tanto, de una constitución¹⁶.

Podría definirse diciendo que es: el ordenamiento jurídico que cualquier pueblo da la autoridad, a los órganos de gobierno y a las relaciones jurídicas de los ciudadanos y sociedades estatales entre sí y con las autoridades.

Es un ordenamiento: 1) jurídico, porque es de los derechos y deberes de todos esos elementos que integran la sociedad, 2) político, porque es en orden del bien común de la sociedad política.

La Constitución en este sentido real surge al formarse una sociedad política o Estado; se desarrolla con su historia y expresa legalmente sobre todo en el derecho consuetudinario.

2.2. En Sentido Legal

Es la expresión o formulación legal del ordenamiento jurídico de un Estado. Puede revestir la forma de costumbre, de colección de leyes o de Código escrito.

¹⁵ JULIO TESSIER, Ernesto, Reportaje Especial, *La Constitución Nuestra Voz*, DIARIO YUCATÁN, Compañía Tipográfica Yucateca, 07 de Febrero de 2001.

¹⁶ BILBAO UBILLOS, J.M. *La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones particulares*, Centro de Estudios Constitucionales, ISBN, Madrid, 1997, p. 117.

Ejemplo de Constitución consuetudinaria, fue la de España hasta 1812¹⁷, en que se promulgó la primera Constitución escrita. La Constitución consuetudinaria de España estaba formada por los usos, costumbres y fueros, que los reyes juraban guardar en el acto de coronación y proclamación.

Ejemplo de Constitución formada por una colección de leyes está la de Inglaterra¹⁸. Algunas de esas leyes se pueden conservar escritas, pero técnicamente no se dice una Constitución escrita, si no reviste la forma de las actuales.

Ejemplo de Constitución escrita son las constituciones de los Estados modernos que han aceptado el moderno régimen representativo, fundado en la soberanía popular y en la división de poderes. Todos tienen Constitución escrita y en forma de Código, al que se le da el nombre de Constitución, con excepción de Inglaterra.

2.3. En un Sentido Técnico Moderno

La palabra Constitución se refiere a la manera restrictiva solamente a la Constitución real u ordenamiento jurídico de Estado que presupone y se inspira en la soberanía popular y en la división de poderes, como condicionamientos esenciales; ordenamiento que debe ser recogido en un sólo documento escrito o código, que recibe el nombre de Constitución. Por este último detalle la palabra constitución escrita es término técnico para designar a la constitución real en este sentido restringido al régimen representativo liberal.

3. Contenido y elaboración de una Constitución.

Las Constituciones escritas modernas suelen constar de un preámbulo, que con frecuencia define la ideología del Estado acerca del origen de la autoridad

¹⁷ La constitución española de 1812, denominada "La Pepa", fue promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812 día de San José. Oficialmente estuvo vigente dos años. Establecía el sufragio, la libertad de imprenta, abolía la inquisición, acordaba el reparto de tierras y la libertad de industria, entre otras cosas.

¹⁸ El Reino Unido es una monarquía parlamentaria basada en el *common law* pero no tienen una constitución escrita, sus principios y prácticas son inherentes a las instituciones de gobierno, que son la Corona, el gabinete de ministros, el Consejo Privado y el Parlamento. El monarca es el jefe de Estado y del Ejecutivo, así como la máxima autoridad de la Iglesia de Inglaterra. http://es.wikipedia.org/wiki/Reino_Unido consultada el 02 de mayo de 2007.

en sentido liberal, y de dos partes, una dogmática o material y otra orgánica o formal. En la parte dogmática¹⁹ se declaran y garantizan los derechos individuales de los ciudadanos. Esa declaración es a veces detallada, y otras se limita a hacer referencia a una declaración anterior, como ocurre en la Constitución Francesa, que se remite a la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789. En la parte orgánica o formal se exponen los artículos referentes a la forma de gobierno, división de poderes, estructura de diversos órganos del poder, competencias y relaciones mutuas. Suele añadirse algún artículo sobre el procedimiento que hay que seguir para reformar la constitución y sobre el control de constitucionalidad, tanto en lo que se refiere a las actividades del Legislativo como del Ejecutivo.²⁰

Las Constituciones consuetudinarias las hacen los mismos pueblos al constituirse en una sociedad política, y luego van desarrollando y perfeccionando al correr de los tiempos. Se conservan en usos y costumbres de esos mismos pueblos, que los reyes juraban conservar, y las Cortes, representación de esos pueblos, celebran su conservación.²¹

Las Constituciones consuetudinarias e históricas tienen la fuerza y eficacia de la costumbre, hecha y vivida por el pueblo y transmitida como una tradición²².

Las constituciones escritas modernas las elabora una Asamblea Constituyente formada por representantes del pueblo, a través de los partidos políticos, su elaboración es cuestión de meses y el resultado de las discusiones habidas en el seno de una determinada comisión formada *ad hoc* entre los miembros de una asamblea y con la aprobación de la mayoría de esta. Se redacta en forma clara y metódica y concisa; limitándose a la formulación de preceptos fundamentales de derecho público, que luego se desarrollarán en

¹⁹ México La Constitución Mexicana está conformada por dos partes: la dogmática y la orgánica. En la primera quedan plasmadas las garantías individuales que reconocen los derechos y libertades sociales, la segunda corresponde a la división de los Poderes de la Unión, y el funcionamiento fundamental de las Instituciones del Estado. H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992, 1974. México

²⁰ ESTRADA AVILES, Jorge Carlos, Reportaje especial *CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917*, DIARIO YUCATAN, Compañía Tipográfica Yucateca, 13 de Enero de 2003.

²¹ Clasificación de las Constituciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Sitio de Internet: <http://www.bcn.cl/cecivica/clasifconst/>. Se visitó el 22 de junio de 2007.

²² OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Derecho Consuetudinario*, 1ª. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, pp. 64-65.

leyes secundarias. Este documento solemne, promulgado con especial ceremonia que le da la categoría de superrey, se redacta en un Código, que recibe el nombre de Constitución, conocida por el año de su publicación.

En referencia a lo que expone el autor Ernesto Julio Tessier en su ensayo sobre la constitución, observa el estado de derecho desde dos ópticas distintas,. Las cuales clasifica de la siguiente forma:

3.1. Estado de Derecho desde una óptica Constitucionalista:

Estado de derecho es lo mismo que estado constitucional. Un Estado en el que el derecho regula no solo las actividades de particulares, sino también la de los órganos públicos del poder. Puede hablarse de Estado de Derecho es solamente el que se estructura con base en la soberanía popular y la división de poderes, es decir de una constitución escrita en sentido restringido.

No basta que se acepte y se regule el derecho natural, es necesario también y principalmente el derecho positivo, la ley positiva. Sin derecho positivo, que obligue tanto a los particulares como a los gobernantes, no hay estado de derecho. Por esta razón, los estados absolutos no fueron estados de derecho. No había en ellos garantías jurídicas contra los abusos del absolutismo.

Desde esta óptica constitucionalista se señalan como condiciones para el Estado de Derecho, sobre todo la división de poderes, el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales del hombre y la garantía de plena independencia del poder judicial. Tienen especial importancia los tribunales de control de constitucionalidad para asegurar el respeto a la constitución, tanto por parte del congreso como del ejecutivo.

3.2. Estado de Derecho desde una óptica legitimista:

Es aquel que radicalmente se fundamenta en una doble legitimidad, en la legitimidad de origen y de ejercicio de la autoridad política; aunque luego se

acomode a su ordenamiento político a cualquier forma de democracia y división de poderes. Pero a base siempre de reconocer esa doble legitimidad porque va en ella principalmente la garantía contra los abusos del absolutismo del poder. Considera que solo una democracia fundada sobre los inmuebles propios de la ley natural y sus verdades relevadas, será resueltamente contraria a aquella corrupción que atribuye a la legislación del Estado un poder sin freno ni límites y que hace también del régimen democrático, a pesar de las vanas apariencias, un puro sistema absolutista.

4. Estructura de la Constitución Política de México²³

La constitución se ha dividido en diversas partes: la de derechos humanos o la parte dogmática (arts. 1º-29). A lo largo de la constitución aparecen otros derechos a favor de los individuos (art. 129 y 130).

La parte orgánica, relativa a la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes centrales y locales. (art. 49-122).

Una tercera parte es la pragmática, la que define la naturaleza y características del estado mexicano. (arts. 39-41).

También se habla de una cuarta parte denominada de derechos sociales (art. 27-123).

La quinta parte, a la que le falta un título más apropiado, se ha llamado prevenciones generales, comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.

La normatividad de naturaleza transitoria – que hizo operante la entrada en vigor la constitución de 1917, dispuso la derogación de las normas de 1857 que se le opusieran y reguló la transición entre una y otra – conforma una sexta parte; en esta sección deberán ubicarse los artículos transitorios que acompañan las reformas que se hacen en la carta magna. De un tiempo a la

²³Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

fecha esta clase de normas ha adquirido una particular importancia; por medio de esta se inhibe y se excluye.²⁴

De lo anterior se desprende que de los elementos indispensables para la existencia de un orden jurídico

Ahora bien, este capítulo nos da un panorama general de cómo en México, la actividad pública y la elaboración de ordenamientos para la existencia de nuestros organismos públicos, se ven supeditados al orden constitucional planteado, puntualizando que la mera declaración de los lineamientos dentro de este cuerpo no nos hace invulnerables a cualquier violación, por lo que en este tratado se estará al estudio se estará a los procedimientos que aseguren una adecuada protección de los lineamientos.

²⁴ *ídem.*

CAPITULO II. PODER Y CONTROL

Como comentamos en el capítulo anterior, el poder es un elemento primordial para que exista el Estado. A través de la redacción de este capítulo se manifestará la importancia del poder y la autoridad y como han ido cobrando mayor terreno por ser un mecanismo de control y coordinación, necesario para la consecución de los fines y objetos de la organización.

Este análisis de poder que estamos planteando, forma parte del modelo que considera a las organizaciones: como instrumentos racionales para conseguir determinados fines colectivos²⁵. Desde esta perspectiva el poder es un instrumento para conseguirlos.

Hay cuatro aspectos fundamentales que según el autor, Diego Valadez, tenemos que tomar en cuenta para que este poder resulte integral²⁶:

1. En la teoría democrática, el punto más importante de las preocupaciones es el origen del poder. Ese origen se equipara a la legitimidad del poder. Un poder es democrático si tiene en su origen la expresión general de la voluntad libre, secreta, incondicionada y periódica²⁷.

2. El segundo tema, es la forma de organización del poder: Cada etapa histórica ha planteado sus propias vías. Con relación a este asunto y es un aspecto en torno al cual giró el debate político durante largo tiempo. Uno de los ejemplos más claros de éste fenómeno se advierte en la polémica sobre el federalismo²⁸ y el unitarismo, y entre la monarquía y la república, que fue

²⁵ RODRIGUEZ, M. Dario, *Diagnóstico de Poder*, Manual de Diagnóstico Organizacional. Alfaomenga, México, 2000, p. 179.

²⁶ VALADEZ, Diego, *El Poder de Controlar*. Biblioteca Jurídica Cibernética <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/116/41.pdf> Consultada el 5 de marzo del 2008.

²⁷ CAREY, GEORGE, "Separation of Powers of Madison Model: A Reply to Critics. APRS Vol. 72, N. 1, 1978. Según esta teoría, el establecimiento del principio de representación, en un territorio extenso y densamente poblado tiene las siguientes consecuencias naturales: 1. A mayor población, mayor diversidad de intereses, 2. A mayor población, mayor número de ciudadanos sabios y virtuosos que son elegidos representantes. 3. El transcurso del tiempo enfría las pasiones y permite que se imponga la razón y la justicia y por tanto la necesidad de controlar ese gobierno.

²⁸ Igualdad de competencias por cada entidad. Generalmente los Estados participan en las decisiones colectivamente y no de forma individual, organizados en una constitución donde se definen las competencias exclusivas en la Constitución así como las competencias que son compartidas. Federalismo Mundial <http://fedeter.free.fr/> consultada el 05 de julio de 2007.

común en países iberoamericanos y en nuestra nación por la influencia a raíz de la independencia.

3.- La tercera cuestión atañe al ejercicio del poder, esta cuestión a la que generalmente se alude como el estado de derecho. La adecuación de la actividad del estado a la norma jurídica que rige su ámbito competencial en lo que caracteriza la vigencia del estado de derecho.

El Estado contemporáneo, sin embargo, no es necesariamente un aparato neutral cuya única tarea consiste en crear y aplicar el derecho. Ocurre que los contenidos de la legislación ordinaria están determinados por otra norma de carácter supremo, que es la Constitución, y ésta, a su vez, recoge y/o transforma, en preceptos, las ideas de la naturaleza social en torno a las cuales gira la vida colectiva²⁹.

El constitucionalismo presupone, al estado de derecho, como técnica de sujeción de los órganos del poder y de sus titulares al orden jurídico, pero implica también una serie de asignaciones a la ciudadanía que van más allá de la garantía procesal de sus derechos³⁰, y se traduce en la posibilidad real de intervenir en la elección, selección, funcionamiento y hasta remoción de los integrantes de los órganos de poder.

4.- Entremos al cuarto punto: el control del poder. Esta es una de las cuestiones comunes a todas las formas de organización del poder, a todos los sistemas políticos que han existido y a todas las preocupaciones de las sociedades y de los individuos en cualquier lugar u en cualquier época de la historia.

²⁹ Véase en el Capítulo I.

³⁰ En el artículo 36 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no señala que es obligación de los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones según lo que señala la ley. Esta disposición es la que le da la posibilidad a los mexicanos de elegir a su representantes haciendo la observación que no se describe como un deber si no como una obligación que reglamentariamente atrae una sanción en caso de no asumir esta responsabilidad.

1. La Función del Poder.

El control del poder es, entre otras cosas, una forma de limitarlo y de responsabilizarlo. Nunca ha existido un poder incontestado. Incluso en las etapas de más desenfrenado despotismo, el poderoso no escapaba a los efectos de la conspiración, de la intriga y de la traición. Si bien tal y como lo señala la tratadista Carla Huerta Ochoa³¹:

"No puede considerarse que esas formas primitivas de relación con el poder hayan dejado algo bueno, no debe ignorarse que cuando se trata de analizar que, como en las relaciones interpersonales previas a la regulación procesal, en el mundo del poder primitivo también se daban formas de autodefensa y auto composición que hoy podemos catalogar como mecanismos de control".

Por tanto, la función del poder es ser un conjunto de coaliciones que influyan en las capacidades personales. Se trata de intentos de influencia social³².

2. Control y Soberanía.

Es de gran importancia para darle un seguimiento a los alcances del poder, definir el concepto de soberanía a nivel general y la opinión que nos dan los estudiosos como son Norberto Bobbio e Incola Metucci, en su Diccionario de Política, comentan lo siguiente:

En sentido restringido, en su significado moderno, el término soberanía aparece, a fines de 1500, junto con el de Estado, para indicar plenamente el poder estatal, único y exclusivo sujeto a la política. Éste es el concepto político-jurídico que permite al Estado moderno, con su lógica absolutista interna, afirmarse sobre la organización medieval del poder, basada, por un lado, sobre los estratos y sobre los Estados, y, por otro, sobre las dos grandes coordenadas universalistas del papado y del imperio: esto se produce según una exigencia de unificación y concentración del poder, para realizar en una sola instancia el monopolio de la fuerza

³¹ HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, 2ª ed, Serie de Estudios Jurídicos Número 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 1995, p. 169

³² VALADEZ, Diego, *El Poder de Controlar*, Biblioteca Jurídica Cibernética <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/116/41.pdf> Consultada en línea el 5 de marzo del 2008.

de un determinado territorio y por sobre una determinada población, y para realizar en el Estado la máxima unidad y cohesión política.³³

Por su parte el tratadista Herman Heller propone que la soberanía es:

*“La capacidad, tanto jurídica como real, de decir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y además, de imponer la decisión de todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio a todos los habitantes del territorio”.*³⁴

El concepto de soberanía se refiere tal y como lo menciona el autor Herman Heller³⁵, como uso del poder de mando o del control político que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno independiente que se apoya en la racionalización jurídica del poder³⁶. La soberanía incorpora la noción de legitimidad en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en poder legítimo. El paso del poder de hecho al poder de derecho.³⁷

El gobierno representa la soberanía, pero no es su titular. Tampoco lo son el Congreso de la Unión, ni el Presidente de la República, ni los partidos políticos, ni los sectores organizados, ni las clases sociales del país.

Consecuentemente, aunque el gobierno quisiera, no podría ceder la soberanía a nadie ni total, ni parcial, ni inteligente, ni torpemente, porque no tiene derecho a ceder lo que no es suyo, con aprobación del Congreso o sin ella³⁸.

³³ MATEUCCI, Incola, voz soberanía, *Diccionario de Política*, Dirigido por Norberto Bobbio y Incola Meteucci, siglo XXI, México, 1982, p.1535.

³⁴ HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Tr.: Luis Tobío, 6ª.reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 1971. p. 262.

³⁵ *Idem*.

³⁷ DE LA CUEVA, Mario, *Estudio Preliminar*, en HELLER, H., *La Soberanía*, México, UNAM, 1965, p. 13.

³⁸ Por lo que respecta a México, la soberanía se encuentra definida en el artículo 39 de la CPEUM que establece: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El único soberano es el pueblo. El pueblo es la fuente suprema del derecho y del poder, este dicho se encuentra plasmado en la Constitución que actualmente nos rige, y dicha fuente no se puede dividir en dos, tres o cien partes. Tampoco se puede ceder a título oneroso o gratuito; es decir, no se le puede vender, negociar, arrendar, obsequiar o transferir de alguna otra forma, a corto o a largo plazo.

En Europa, el concepto de soberanía nació en el siglo XV para justificar el poder supremo de los reyes en lo interno y en lo externo, así frente a los señores feudales como frente a las otras potencias. El monarca era el soberano, el señor de los señores, el Estado: *l'Etat c'est moi*³⁹, decía Luis XIV; sus asuntos personales eran asuntos de Estado. A finales del siglo XVIII, la revolución francesa trastocó el concepto. El nuevo soberano fue el pueblo. Los atributos del monarca, o sea, legislar, administrar los recursos de la sociedad y hacer justicia, fueron asumidos por el pueblo. A partir de entonces, los asuntos de Estado se convirtieron en asuntos del pueblo y los asuntos del pueblo, en asuntos de Estado.

En México, Morelos⁴⁰ dio a la soberanía su significado actual. En los "Sentimientos de la Nación" escribió que ésta dimana del pueblo y sólo la deposita en sus representantes, tal y como se advierte del escrito "Sentimientos de la Nación, suscrito en el año de 1813"⁴¹.

La Constitución de Apatzingán⁴² de 1814, siguió esta idea y agregó que, por ello, *"la sociedad tiene derecho incontestable a establecer el*

³⁹ ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *Constitución Política Francesa* 1793: Tesis mantenida por el artículo 3 de la Declaración de Derechos Francesa al determinar que *"toda soberanía reside esencialmente en la nación"*. Así, *la soberanía nacional se concebirá como indivisible e inalienable, que no pueda confundirse con los individuos que la conforman*.

⁴⁰ Jose María Tecla Morelos y Pavón.- Sacerdote mexicano y militar insurgente, que organizó y fue artífice de la segunda etapa de la guerra de independencia en México. Organizó el Congreso de Anáhuac el 12 de mayo de 1812, el primer cuerpo legislativo de la historia mexicana, donde Morelos presentó sus "Sentimientos de la Nación". VARGAS, MARTINEZ, UBALDO, Morelos, siervo de la Nación, Porrúa, México, 1971.

⁴¹ Sentimientos de la Nación, 1813, Colección Memoria de la Libertad.

⁴² Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. *Constitución de Apatzingán* del 22 de Octubre de monarquía, y establece una república. Dentro de los aspectos mas importantes que se plasman en la misma, es que se plasma el principio de soberanía popular, organizando un gobierno republicano de tres poderes.

gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". Nuestro concepto definitivo de soberanía fue establecido por la Constitución Federal de 1857⁴³: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"*. Es el concepto vigente.

Un giro radical se debió al cambio del concepto, típicamente renacentista, de la soberanía. En tanto que el poder supremo fue transmitido al estado y más tarde al pueblo, ante éste se responde y en nombre de éste actúan sus representantes y, entre otras cosas, participan en las formas de ejercicio de control de poder. Por eso es tan importante el concepto de soberanía popular: porque explica el origen del poder, el ejercicio del poder, la forma del poder y el control del poder.⁴⁴

El concepto de soberanía no es un postulado ideológico, sino la base misma de la que se desprende la configuración del poder. Cuando se habla de la soberanía popular que sobre todo la doctrina francesa distingue de la soberanía nacional se está aludiendo a que solo los integrantes de la comunidad llamada nación puede determinar la naturaleza, forma y alcances del poder que les gobierna.⁴⁵

3. Control y Separación de Poderes.

Cuando a partir de Locke⁴⁶ y Montesquieu comenzó a hablarse de los sistemas de equilibrio de poder y de la separación de poderes, para facilitar las funciones de control, basada en la existencia de balances y contrapesos, se abrió una doble opción para la práctica de controles del poder: si el control se ejerce en

⁴³ Constitución Política de 1857. Biblioteca Virtual Miguel Cervantes, Constituciones Hispanoamericanas. http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#l_1_consultada el 03 de julio de 2007. En ella queda establecido finalmente en el artículo 39 el concepto de soberanía.

⁴⁴ DE LA CUEVA Mario, *Estudio Preliminar*, en Heller, H., *La Soberanía*, México, UNAM, 1965. p. 13.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Pensador inglés del siglo XVII, considerado el padre del liberalismo moderno, propone que la soberanía dimana del pueblo y que la propiedad humana es un derecho básico, anterior a la constitución de los estados. Sostiene que el gobierno debe estar constituido por un parlamento anticipándose a las ideas de Montesquieu.

nombre de un derecho o de un interés propio de quien lo realiza, el resultado es la paralización de las funciones de gobierno, en perjuicio del gobernado. En esta medida se desnaturaliza el carácter representativo de las instituciones políticas y de sus titulares, y, se retorna a la visión medieval, patrimonialista, de la función pública.

Este riesgo siempre latente cuyos efectos son desorganizar y desarticular el funcionamiento de las instituciones.⁴⁷

La otra forma de ejercer las funciones de control no es la de provocar la parálisis de los órganos de poder, sino la de contribuir corresponsablemente a su desempeño. Si el gobierno existe como resultado de una función soberana, nadie tiene derecho a impedir que funcione en la forma y términos que el sistema constitucional establezca.

El contribuir corresponsablemente con el poder es lo que llevo a los tratadistas y estudiosos a dividirlo, para que se reflejara la eficacia del mismo y se tuviera una mayor coordinación en las funciones del Estado.

De la separación de poderes es posible desprender dos principios característicos del estado constitucional: El principio de legalidad y el principio de imparcialidad⁴⁸. Ambos son indispensables para garantizar la libertad.

El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial, tanto del órgano ejecutivo como legislativo.

El tratadista Eduardo García Enterría, confirma que respecto el primer principio, el de legalidad, la inevitable supremacía de la ley, y el segundo, el principio de imparcialidad, garantiza su aplicación efectiva⁴⁹.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Trato igual de las partes, proponiendo, resolviendo y ejecutando el acto con ecuanimidad.

⁴⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho Administrativo* Tomo I, 2004, Madrid.

También explica que el vocablo "poder", tiene significado distinto para cada uno de los principios: el principio de legalidad se refiere a las funciones del Estado; el principio de imparcialidad a los órganos del Estado que ejercen las diferentes funciones.

Históricamente, la doctrina de separación de poderes, se ha vinculado con una clasificación específica de las funciones estatales. Según esta doctrina, el Estado realiza tres funciones; a) legislativa (producción de normas generales y abstractas), b) jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o violación de esas normas), y c) ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones):

La teoría de la separación de poderes fue común a diversos pensadores del siglo XVIII que la enunciaron durante la Ilustración como Alexander Hamilton, John Locke, Jean Jaques Rosseau y Montesquieu aunque con diferentes matices entre los autores y a partir del antecedente en la Grecia Clásica de Aristóteles y su obra la *Política*.

La formulación definitiva de esta teoría es debida al barón Charles Louis Secondat de Montesquieu en su obra "El Espíritu de la Leyes" en la que se define al poder a la vez como función y como órgano. En la obra describe la división de los Poderes del Estado en el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial y se promueve que su titularidad se encargue respectivamente al Parlamento o Congreso, al Gobierno y los Tribunales de Justicia.⁵⁰

Desde este punto de vista la superioridad de la función legislativa es de carácter lógico: la función jurisdiccional y ejecutiva, presupone lógica y cronológicamente a las normas que serán aplicadas. Por lo mismo, menciona el autor Vázquez Aguilera en su estudio de la teoría de *Check and Balances* que: "las dos primeras funciones se encuentran subordinadas a la legislativa y se puede sintetizar el principio de legalidad de la siguiente manera, todo acto jurisdiccional y administrativo debe fundarse en una norma previa y además adecuarse a la misma". Se puede afirmar que la separación de funciones estatales lleva implícita su jerarquía.

El principio de imparcialidad implica la necesaria independencia del órgano jurisdiccional como garantía de control efectivo del cumplimiento de la ley. Los jueces son los custodios últimos de la legalidad: de la independencia

⁵⁰ VÁZQUEZ, E., AGUILERA, C., y OLMEDA, C., "Check and balances", en el Diccionario Histórico y Artístico en La expansión de Gran Bretaña, Sarpe, 1985.

del Poder Judicial depende la imparcialidad y de esta los principios de igualdad jurídica y certeza de derecho. En este sentido ambos principios son complementarios: la separación de funciones y su lógica jerarquía solo logra surtir todos sus efectos cuando los órganos del poder se encuentran divididos y el órgano judicial actúa de manera independiente.

La doctrina constitucional nos advierte que la división de poderes puede significar por lo menos tres cosas distintas⁵¹: a) que las mismas personas pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno, b) que un órgano de gobierno no debe interferir con el desempeño de las funciones de otros, c) que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano. El alcance general de los puntos anteriores se descompone en los textos constitucionales en una multiplicidad de normas.

Conviene advertir que la no interferencia entre poderes no solamente se diseña a nivel constitucional a través de obligaciones negativas sino que también se construye a través de mecanismos de auxilio y coordinación entre los poderes públicos. Podemos advertir que el principio de la división de poderes en tres órganos claramente diferenciados no siempre supone una separación definitiva y tajante de las funciones estatales.

En realidad desde el punto de vista de las funciones que se llevan a cabo, tenemos que el principio de la división de poderes tiende a ser flexible, permitiendo que dichos órganos de poder colaboren, y en algunos casos realicen funciones de manera coordinada. Después de todo el objetivo principal de dividir el poder para limitarlo no puede implicar una separación radical que termine por inmovilizarlo. Desde esa perspectiva se puede afirmar que los principios de legalidad e imparcialidad no deben estar reñidos con el principio de eficacia gubernamental que resulta necesaria para la estabilidad de los estados constitucionales.⁵²

⁵¹ BRAVO, Francisco, *La Separación de Poderes* Caso NOTIMEX, Ed. Opinión, Periódico Cambio de Michoacán, 11 de mayo de 2007.

⁵² CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, 1ª. ed, Universidad Autónoma de México, 2006. pp. 1-2

4. El Estado Federado y los Poderes de la Unión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados (artículos 39 y 41 de la Constitución)⁵³

Los Poderes de la Unión, son los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁵⁴

Se entiende por Poder Ejecutivo, el poder público, ejercido en interdependencia con las funciones legislativas y jurisdiccionales, a través de la actuación de un conjunto de órganos de autoridad jerárquicamente estructurados y se manifiesta en actos de autoridad de carácter administrativo, los cuales son concretos, particularizados e individualizados.

El Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, comprende la función pública que se traduce en múltiples actos de autoridad, sin que su motivación y finalidad se fundamente en la existencia de un conflicto o controversia jurídica.

Es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administración pública federal y es considerado como la función pública distribuida en órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas.

⁵³Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39. la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. todo poder publico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

⁵⁴Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de marzo de 1951)

El Poder Ejecutivo radica en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y su investidura deriva de la voluntad popular, y como supremo órgano ejecutivo del Estado se confía la función administrativa y se encuentra investido con la facultad la mayoría de las veces de nombrar a sus inmediatos colaboradores para el despacho de los diversos ramos de la administración pública⁵⁵.

El Poder Legislativo, representado por el Congreso⁵⁶, se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, su tarea fundamental consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales denominadas leyes y que por emanar de él asumen un carácter formal.

El Congreso deriva su existencia, facultades y funcionamiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aunque la tarea legislativa sea facultad primordial, también desarrolla funciones que pueden clasificarse como político-administrativas y político-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga al Congreso de la Unión facultades legislativas, político-administrativas y político-jurisdiccionales que se traducen en leyes, decretos y fallos respectivamente.

En la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito se deposita el ejercicio del Poder Judicial⁵⁷. En los ámbitos de su competencia desarrolla dos funciones jurisdiccionales; la judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

⁵⁵ El artículo 80 de la constitución política de los estados unidos mexicanos señala: se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión en un solo individuo, que se denominara "presidente de los estados unidos mexicanos". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica.

⁵⁶ Artículo 50. El poder legislativo de los estados unidos mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica.

⁵⁷ Artículo 94. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una suprema corte de justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 11 de junio de 1999) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica.

Cuando realiza la función judicial actúa como un juez que resuelve un conflicto de derecho: civil, administrativo, penal, entre otros, mientras que en el ejercicio de control constitucional actúa como protector del orden instituido por la Constitución y establece una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, sean federales o locales.

5. La división de poderes y la identificación de los órganos constitucionales autónomos.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece uno de los principios esenciales de cualquier Estado constitucional de derecho: división de poderes.

Su texto es el 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 caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El principio de división de poderes, que también es una institución política, ha estado presente desde el seguimiento del Estado constitucional y, en cierto sentido, marca su nacimiento. Esto es así por que la división de poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional. Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran, y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional de derecho en términos modernos. En el artículo 16 de la declaración francesa de 1789 quedaría plasmado el significado de esa concepción transformadora: *"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución"*⁵⁸.

⁵⁸ CHARTIER, Roger, *Los orígenes culturales de la Revolución Francesa*, Espacio, Akal, 1980, p. 75.

A partir de entonces el “*contenido mínimo*” de la Constitución” del Estado constitucional estará caracterizado por estos dos elementos: a) la protección de los derechos naturales y b) la separación de poderes.⁵⁹ Como apunta Roberto L. Blanco Valdez, el artículo 16 es mucho más que la simple contestación del principio de división de poderes: “*Es una afirmación solemne de la constitucionalidad entre la Constitución y la defensa de la libertad y la indispensabilidad de esta defensa y de la protección de la Constitución misma como orden de derechos si los poderes nacen con la Revolución se concentran en unas mismas manos y no permanecen separados*”.⁶⁰

También para la revolución constitucional americana quedó claro la importancia de la división de poderes, plasmada con claridad y de forma ejemplar en la Constitución de los Estados Unidos de 1787⁶¹ donde el federalista, se destina a defender y explicar al pueblo dicha constitución, donde Hamilton, Jay y Madison habían escrito sobre la importancia de que cada uno de los departamentos gubernamentales tuviera la menor injerencia posible sobre el nombramiento de los demás departamentos. La separación entre ellos no se limitaba al nombramiento, sino que debía abarcar a “los emolumentos” percibía cada funcionario público.

Desde la doble perspectiva que nos ofrecen la experiencia francesa y la americana es posible afirmar que, junto al reconocimiento de los derechos fundamentales, separación de poderes es la segunda columna vertebral del Estado constitucional. Se trata de la autorregulación de poder político al interior del aparato estatal que distingue las siguientes funciones: el Poder Legislativo, el Poder ejecutivo y el Poder Judicial.⁶² La primera formulación teórica de esta separación fue delineado por John Locke en el siglo XVII, justo cuando dicha separación comenzaba a adquirir forma en el plano histórico e institucional en Inglaterra. Locke afirmaba lo siguiente:

⁵⁹ TOMAS Y VALIENTE, F. *Constitución* en Díaz, Elias y Ruiz Miguel Alfonso (eds), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Trotta- CSIC, 1996, p.49.

⁶⁰ BLANCO, VALDEZ, R., *La Configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionaria francesa y norteamericana*, en Carbonell, Miguel, *Teoría constitucional y derechos fundamentales México*, CNDH, 2002, p. 21.,

⁶¹ Véase en <http://www.constitution.org/cons/constitu.htm>, consultada el 27 de abril de 2007.

⁶² Esta separación está claramente contenida en el artículo 5 de la Declaración de Virginia, en el artículo 24 de la Constitución francesa de 1793 y en el artículo 22 de la Constitución francesa de 1795.

*“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 tendencia a aferrarse al poder.”*⁶³

Pero será Montesquieu quien en el siglo XVIII retomando la tesis de Locke y aprendiendo del ejemplo histórico inglés.⁶⁴

Pasando a la historia de las instituciones constitucionales mexicanas, las cuales se señalan en la obra de Miguel Carbonell⁶⁵, son múltiples antecedentes del artículo 49 constitucional vigente, por lo que nos limitamos a rescatar los más relevantes: Ya la Constitución de Cádiz de 1812 recogía el principio de división de poderes (artículos 15 al 17) delegando la facultad legislativa en las Cortes con el Rey la función Ejecutiva al Rey de España y la potestad judicial en los tribunales correspondientes. La Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814 retomaría este principio en sus artículo 11 y 12, precisando en una clara referencia la tradición del pensamiento liberal, que los tres poderes no deben ejercerse por una sola persona ni por una sola corporación.

Durante los turbulentos años del siglo XIX esta fórmula lograría imponerse a pesar de algunos intentos por introducir innovaciones, como la contenida en el artículo 4 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835 que, junto a los tres poderes tradicionales contemplaba el establecimiento de un arbitro para que ninguno de los tres poderes pasara el limite de sus atribuciones⁶⁶.

Es importante señalar que para dar cuenta cabal de los mecanismos constitucionales orientados a vivir los órganos del Estado y separar sus

⁶³ Como señala H. Heller, “con la ordenación fundamental basada en la división de poderes, debía quedar asegurado que el poder del Estado no se ejerciera de modo abusivo, y asimismo, que ese poder no se viera obligado por la propia mecánica de la organización a respetar la libertad e igualdad de los ciudadano”. *Teoría del Estado*, trad. De Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 293.

⁶⁴ Desde noviembre de 1729 hasta la primavera de 1731 Montesquieu residió en Londres. *La lucha por la Constitución, Teoría Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, Madrid, CEPCO, 2001, referencia citada por el tratadista Luis Tobío.

⁶⁵ SALAZAR Pedro, CARBONELL, Miguel, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, 1ª. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Autónoma Nacional de México, México, 2006, p. 18-19.

⁶⁶ PANTOJA, d. *El Supremo Poder Conservador El diseño institucional en las primaras constituciones mexicanas*, México, Colegio de México, 2005, p. 49.

funciones con la finalidad de lograr un equilibrio recíproco, la sola reproducción del artículo que consagra el principio de la división de poderes, resulta insuficiente. Esto es así por que el “control político” como lo señala el tratadista Pedro Salazar⁶⁷: *“Para su efectividad, no duden de la mera enunciación de su división, si no que deriva de la fórmula de integración de cada uno de ellos, y sobre todo, de las facultades específicas que la Constitución les confiere”*.

Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, por que en la carta fundamenta no solamente se reconoce los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sino también los llamados órganos constitucionales autónomos. Aunque dichos órganos quizás no son poderes en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional una serie de atribuciones y funciones muy relevantes. En la actualidad el texto de la Constitución Mexicana recoge cinco órganos constitucionalmente autónomos: los tribunales agrarios (artículo 27), el Banco de México (artículo 28), El Instituto Federal Electoral (artículo 41) Universidad Nacional Autónoma de México (artículo fracción VII) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102).⁶⁸

Los órganos constitucionales autónomos son creados de forma directa por el texto constitucional, cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una garantía institucional que hace que tal esfera no esta a disposición del legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencia garantizado por la Constitución, e incluso, no solamente no lo podrá afectar, sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa y presupuestaria se haga por mandatos constitucionales; llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano de poder, sus resoluciones a menos que se trate del órgano límite,

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ De estos órganos se visualizaran sus antecedentes en páginas posteriores.

como lo puede ser un tribunal constitucional, son revisable según lo establece la constitución de cada país.

Los órganos constitucionales autónomos deben distinguirse de los "órganos auxiliares", u "órganos de relevancia constitucional". Estos últimos compartirían, algunas pero no todas de las características de los primeros. Normalmente la característica que les falta, es la que tiene que ver con la inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales. En este sentido son órganos auxiliares o de relevancia constitucional, por mencionar ejemplos que existen en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral, ambos integrados dentro del Poder Judicial de la Federación. En esos casos es la propia Constitución la que crea y les asegura un ámbito competencia propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órgano límite, es decir, de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente, ubicados dentro de los poderes tradicionales.⁶⁹

En general en el derecho, y en la práctica política comparada, se observa que los órganos constitucionalmente autónomos, se crean principalmente por las siguientes consideraciones:

- a) En primero término, por la necesidad de desarrollar funciones nuevas, normalmente más complejas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo lo órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes.
- b) En segundo término, los órganos constitucionalmente autónomos, pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinados por sus particulares necesidades de acción política.⁷⁰ Este último supuesto, un tanto extraño para la teoría clásica, se acredita en México

⁶⁹ GARCÍA ROCA, Javier, *Del principio de división de poderes*, Aequitas, Revista Jurídica, segunda época, núm 38-40, ene-dic del 2000, en <http://www.scjn.gob.mx/aequita38.htm> Consultada el 9 de marzo del 2008.

⁷⁰ Como es el caso del Instituto Federal Electoral que se mostrara a mayor profundidad en el capítulo 3.

con el surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) que se produce a raíz de un enorme descrédito que, en el pasado, tenía el órgano de la Comisión Federal Electoral dependiente del Ejecutivo encargado de organizar las elecciones. Ante ese escenario de desconfianza manifiesta, el gobierno decide crear una institución nueva, de alguna forma desvinculada del resto de los poderes, para atender la necesidad de contar con elecciones confiables, transparentes y apegadas a la legalidad. Un caso parecido es en el surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, en la que convergen razones coyunturales, junto a la necesidad de contar con un mecanismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.⁷¹

Para concluir, la división de poderes obedece a una necesidad sustancial de que se limiten expresamente las funciones del Estado, que sus funciones sean legítimas y que se de la observancia de las competencias entre estos poderes, siempre amparando la subsistencia de todos, exigiendo se que estos se adapten, a las figuras transformadoras de nuestras instituciones.

⁷¹CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, Universidad Autónoma de México y comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

CAPITULO III. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANANO.

Por ser estos órganos los sujetos públicos susceptibles en nuestra exposición, y figurar dentro de nuestra constitución como órganos constituidos por las necesidades y circunstancias políticas-sociales que se vivían en nuestro entorno, es importante ubicarlos dentro de nuestro ordenamiento y que tratamiento se les da a los mismos:

1. Definición y Características

Los organismos autónomos como autoridades independientes no resulta fácil explicarlos de acuerdo a los textos e infinidad de definiciones que se dan en nuestros días; no se encuentra una definición legal que permita su identificación de manera inequívoca.

Definir qué son y cuales son las autoridades independientes no resulta, en ninguno de los países objeto de estudio, una tarea sencilla. [...] Sobre el tipo de organizaciones que aquí estamos analizando, no existe una definición legal, ni una construcción de jurisprudencial que permita la identificación de manera inequívoca.

[...] No existe una opinión pacífica sobre la naturaleza de las autoridades independientes, ni, por consiguiente, [...] sobre que instituciones han de ser incluidas bajo esa denominación.⁷²

Para abordar mejor el tema y poder definir lo que es un organismo autónomo, se propone analizar sus características esenciales⁷³:

1.- Configuración inmediata por la constitución.

⁷² SALVADOR MARTINEZ, María, *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona, 2002, pp. 337 y 338. En la misma situación, Ángel Gómez Montoso sostiene que la noción de órgano constitucional es hoy familiar a toda doctrina iuspublicista, pero su significado concreto adolece de ambigüedad que, como hemos visto, parece innata a la mayor parte de los conceptos de teoría orgánica. [...] Pero a pesar de esta generalizada utilización del concepto de órgano constitucional, de forma posterior a la segunda guerra mundial, no hay acuerdo sobre un concreto contenido. GÓMEZ MONTORO, Ángel J. *El Conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 310-311.

⁷³ MORENO RAMIREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2005. pp. 9-21.

- 2.- Estimar que son componentes fundamentales de la estructura constitucional.
- 3.- Suponer que tiene participación en la dirección política del Estado.
- 4.- Cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.

1.1. Configuración inmediata a la Constitución.

Implica que la fuente normativa de creación del órgano autónomo es la norma suprema. En otras palabras la Constitución de un Estado es el instrumento jurídico que prevé la existencia del órgano autónomo, los cuales deben de ser distinguidos de los "órganos de relevancia constitucional" u "órganos auxiliares".⁷⁴

Los órganos autónomos no se incluyen en la estructura orgánica de los poderes tradicionales. La norma suprema garantiza que la esfera del órgano autónomo no este disponible para el legislador, sino solo para el poder constituyente lo que puede implicar un gran problema para al disolución de dicho órgano y que el legislador ordinario no la pueda manipular.

Carbonell señala que la característica más destacada es que los órganos autónomos no se incluyen en la estructura orgánica de poderes tradicionales.⁷⁵

1.2. Componente fundamental de la Estructura Constitucional.

El motivo esencial para la creación de un órgano autónomo, debe radicar, entre otros elementos, en la importancia de su existencia para el Estado. Teóricamente su relevancia es tal, que si el ente desapareciera "se vería

⁷⁴ GARCIA PELAYO, El status del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, enero-abril, 1981, p. 13.

⁷⁵ CARBONNEL, Miguel, *Órganos constitucionales autónomos*, En Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, Tomo V, México, 2002. pp. 379, 380.

afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo del Estado de Derecho".⁷⁶

La razón de ser un órgano autónomo es ser fundamental para el funcionamiento del Estado. Deben de ser órganos excepcionales y esenciales.

El italiano Santi Romano, al definir el concepto de órgano constitucional, previó los órganos autónomos antes de que comenzara a estudiar el fenómeno: "*constitucionales son aquellos órganos a los que les es confiada la actividad directa del Estado y que gozan en los límites del derecho objetivo que coordine entre sí, pero subordina uno a otro, de una independencia recíproca*".⁷⁷

En tal caso el órgano que no es fundamental, puede ser incorporado a la estructura orgánica de alguna de las ramas de gobierno ya establecidas, puesto que no se justifica su independencia total.

Puede considerarse fundamental aquel órgano sin el cual el republicanismo, la representatividad, la democracia y el federalismo se verían seriamente comprometidos, mermados en la medida que el ente tenga un papel preponderante en la preservación de los atributos mencionados, se les podrá tener como fundamental. Si bien es cierto que ese criterio a su vez es debatible,⁷⁸ también lo es que puede proporcionar algún parámetro razonablemente objetivo para dar cuenta de la importancia de la función que realiza cierto órgano en el entramado estatal.

1.3. Participación Política del Estado.

Otra de las características que sugiere el tratadista Manuel García Pelayo es que estos órganos participen en la dirección política del Estado. Su labor es fundamental, debido a que participan de la "formación de la voluntad estatal",⁷⁹

⁷⁶ CARBONELL, Miguel, *Op. cit.*, p. 379.

⁷⁷ ROMANO Santi, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, p. 5. Apud. GÓMEZ MONTORO, Ángel J., *Op. cit.*, p. 313.

⁷⁸ Debatible desde el punto de vista de las circunstancias y las necesidades que expresa los representantes de la soberanía en beneficio de la misma.

⁷⁹ GARCÍA, PELAYO, Manuel, *Op.cit*: p. 22.

en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En palabras del tratadista:

Esta configuración directa por las normas constitucionales es una consecuencia lógico institucional de la importancia decisiva que la Constitución concede a ciertos órganos, de un lado, porque en ellos se condensan los poderes últimos de decisión del Estado siendo, así el vértice de la organización estatal, y de otro, por que son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también y ante todo de la idea del Estado proyectada por la Constitución.⁸⁰

Estos órganos por lo mismo tienen participación en la formación de la voluntad del Estado.

Ello puede ser a través de actos materialmente ejecutivos, legislativos o judiciales⁸¹, ya sea en el proceso de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.

1.4. Paridad de rango y relaciones de coordinación.

La paridad de rango implica que los órganos autónomos no tienen relación alguna de subordinación respecto a algún otro órgano del Estado. De aquí deviene uno de los rasgos de su autonomía cuanto a total independencia respecto de los demás órganos constitucionales.

Es razonable afirmar que su autonomía es en relación con las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, así como con los demás órganos autónomos⁸². Esta situación no es sinónimo, sin embargo, de que los órganos autónomos estén libres de control alguno. Dependiendo de la naturaleza y facultades del órgano, éste tendría un sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos.

⁸⁰ *Idem*; pp.13-14.

⁸¹ Para comprender los actos que se enuncian, Lino Fernández dice como concepto de estos actos que son la expresión referida a la actividad del Estado que ejerce una función, cuya manifestación de voluntad se traduce a través de un conjunto de actos para alcanzar fines políticos, jurídicos, económicos y sociales. FERNANDEZ LINDO, *Derecho Administrativo*, Editorial G. H., 1989, Bolivia, p. 63.

⁸² Congruente con esta idea, el artículo 1 de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español* brinda la siguiente definición: "1.1 El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y están sometido solo a la constitución y a la presente ley orgánica".

Inclusive, los órganos autónomos, en consecuencia con esta característica de esencialidad, por lo general cuentan con capacidad de emitir actos definitivos⁸³ en los ámbitos de sus competencias, que no pueden ser modificados por alguna otra autoridad del Estado, a excepción, por supuesto, de la revisión judicial, si el caso del órgano autónomo lo permite.

La relación de coordinación tiene una estrecha relación con el concepto de división de poderes. Que existan estas relaciones conlleva interacción entre los órganos y las demás ramas de gobierno, así como interdependencia entre ellas.

2. Posicionamiento de los órganos autónomos dentro de la división clásica de poderes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace suyo el principio clásico de la división de poderes, según el cual el poder del Estado se divide en tres poderes para su ejercicio en: ejecutivo, legislativo y judicial⁸⁴. La pregunta es si partimos de ésta división de poderes, ¿Cabría un órgano diferente a éstos en el esquema tripartito de división de poderes? Si es afirmativa la respuesta, esto supondría ¿Qué un órgano autónomo es un poder?

Para poder responder a estas preguntas, considero pertinente acudir de nueva cuenta a la teoría de la división de poderes, para determinar que es un poder y que lugar asumen los entes autónomos en una forma tal de organización del Estado.

La noción de un gobierno mixto data de antaño, expuestas por autores como Polibio y posteriormente Locke y Hume. En *"Del Espíritu de las Leyes"*, el barón de Montesquieu dice: *"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de proceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los*

⁸³ Un ejemplo en la legislación mexicana son las atribuciones que tiene el Instituto Federal Electoral para emitir acuerdos definitivos respecto del conteo de votos durante la celebración de una elección.

⁸⁴ Artículo 49 "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. [...]". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica.

tres poderes, el dictar leyes; el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares".⁸⁵ Solo así se puede garantizar la libertad y el imperio de la ley.

Por otro lado, hablando de la teoría de la división de poderes tripartita, tiene más en mente el concepto de frenos y contrapesos. Montesquieu muestra con claridad, que una íntima solidaridad, que una colaboración constante debe unir a los diferentes poderes del Estado. Señala la autora Ileana Moreno Ramírez, que la idea, es que haya controles a la actuación de cada uno de los poderes; esto es que se requieren de controles institucionales que generen dependencia entre los poderes, que les permitan responder los unos ante los otros y que eviten la arbitrariedad en la actuación de cada rama. Que mejor contrapeso que el poder de enfrente. Para ello, es necesaria una coordinación entre los poderes, así como un cierto grado de intervención en los asuntos de otro y la rendición de cuentas.

En el régimen mexicano se estima, como ya se había anticipado, que hay relación entre los poderes, y éstos deben controlarse recíprocamente.

[...] Por tanto, el que la división de poderes en nuestro país opere de manera flexible sólo significa que entre los poderes del Estado existe una colaboración y coordinación en los términos en los términos aludidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que correspondan a otro poder. Para que un poder ejerza funciones propias de otro poder es necesario que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que les son exclusivas, así como la función que ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia [...]⁸⁶

Resulta importante determinar en este trabajo de investigación, si también los órganos autónomos a nivel constitucional son un poder. Del análisis de la Constitución se desprende que no existe conflicto en la norma suprema cuando se distribuyen facultades y se otorgan atribuciones a diversos órganos estatales. Aunado a ello tampoco es válido suponer que un órgano autónomo es una excepción en el esquema tripartito de la división de poderes.

⁸⁵ MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las leyes*, (trad. Nicolás Estévez), Porrúa, México, 2001, p. 146.

⁸⁶ Varios 698//2000-PL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, octubre 2000. Pleno. En el mismo criterio del tribunal supremo se precisan ejemplos de colaboración entre poderes a través de la participación de dos poderes para la validez del acto. También se especifican los casos en que un poder puede ejercer facultades que no le resultan materialmente propias.

En la Constitución se puede establecer cualquier número de órganos dotados de facultades para ejercer el poder del Estado. Ello no significa una salvedad, sólo significa que la distribución de facultades no es necesariamente tripartita si no que se reparte entre el número de órganos que el constituyente considere adecuado.

Los órganos sujetos a estudio, al estar forzosamente dotados por la Constitución misma, por definición no pueden ser inconstitucionales.

Como ya se vio, un órgano de esta naturaleza puede ser considerado un poder, sobre todo, si se atiende a la definición de poder como órgano que ejerce una atribución constitucional. Lo que vale la pena resaltar es que estos entes no rompen la armonía de la división de poderes; no violan principios democráticos o constitucionales. Así, la forma más sencilla y congruente de abordar la existencia de los órganos autónomos a nivel constitucional es como entes a los que la Constitución atribuye un determinado conjunto de competencias.

A pesar de lo anterior, la Constitución podría ser más congruente. Es posible que el artículo 49 cuarenta y nueve de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos hiciera mención de los órganos autónomos, reconocerlos como órganos a través de los cuales el Estado ejerce su poder. Ello significaría un mayor grado de uniformidad en el sistema jurídico. En este sentido, hay dos iniciativas: Número 1532-I LIX Legislatura y la número 103 de la LVII Legislatura que proponen la reforma constitucional que buscan dicha unificación. La más completa de ellas, propone, por un lado especificar en los artículos 28 veintiocho, 41 cuarenta y uno y 102 ciento dos, apartado B, que el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos son órganos constitucionalmente autónomos. Por otro lado, se adiciona el artículo 49, que estipularía lo siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se integrará por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las funciones que esta Constitución no

*conceda expresamente a favor suyo, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por esta Constitución, en los términos de la ley respectiva [...]*⁸⁷

Una reforma de esta naturaleza no implicaría que los órganos autónomos contaran con un grado mayor o menor de legitimación y validez legal, sin embargo dotaría al sistema de mayor coherencia y claridad ante los gobernados y los propios poderes.

3. Autonomía: Su justificación y los elementos que la garantizan.

Se puede decir que hay regímenes jurídicos que son similares entre sí, ordenamientos que comparten ciertos principios o formas de organización básicas. En términos generales, se habla de sistemas que se guían por el Derecho romano-germánico y sistemas de derecho común. En el caso de los órganos autónomos, rompe la idea de uniformidad, aun entre aquellas jurisdicciones que nacieron de la misma tradición jurídica. No existe una teoría universal de los órganos autónomos, ni siquiera se llaman igual en todas las latitudes.

En la doctrina, los instrumentos legales y en las distintas fuentes que tratan el tema de estas entidades y figuras análogas y se les denomina con distintas expresiones. Los más comunes son "administraciones independientes"⁸⁸, "órganos constitucionales autónomos", "organismos constitucionales autónomos", "organismo público autónomo"⁸⁹ por mencionar algunos.

⁸⁷ Gaceta Parlamentaria, número 1532-I, LIX Legislatura, miércoles 29 de septiembre de 2004. Esta iniciativa de ley fue presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados. La otra iniciativa a que se ha hecho referencia se publicó en la Gaceta Parlamentaria, número 103, LVIII Legislatura, año 3, segundo periodo ordinario, 30 de abril de 2003. Dicha iniciativa fue presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en el Senado, y se turnó a las comisiones unidas de puntos constitucionales y estudios legislativos.

⁸⁸ BETANCOURT, RODRIGUEZ, Andrés, *Las Administraciones Independientes*, Madrid, 1994

⁸⁹ El artículo 41 de la CPEUM, cuando se refiere al IFE, lo denomina como "organismo público autónomo". Lo mismo sucede en la CNDH. Por otro lado, la Constitución Política del Estado de Veracruz habla de "organismos autónomos del Estado".

Esto obedece a que cada régimen tiene necesidades distintas y que cada cuerpo jurídico y orgánico se desarrolla en diversas direcciones, de acuerdo a las necesidades sociales que esta abarcando.

Es por estas razones que hay un amplio catálogo de motivos por los que se decide crear un órgano de tal naturaleza. Es imperativo justificar el surgimiento de cada entidad atípica, de una entidad que, aunque forme parte del Estado, no se encuentra sujeta a los controles propios de la administración pública. *"Estas justificaciones siempre tendrán una relación directa con las necesidades de cada Estado: los órganos que son fundamentales para un Estado no lo son para otros"*.⁹⁰

A continuación se exponen las justificaciones más recurrentes.⁹¹

Una de las principales motivaciones para constituir un órgano autónomo a nivel constitucional es la neutralidad política. Esta neutralidad⁹² es necesaria cuando las funciones que ejerce el órgano puedan desvirtuarse por la injerencia de intereses de partido en la toma de decisiones. Así, el objetivo radica en evitar la influencia de factores partidistas en la toma de decisiones derivada de la ejecución de la función que se tutela. En otros términos, del órgano autónomo se espera imparcialidad⁹³.

Jaime Cárdenas sostiene que una característica de los órganos autónomos es que son apolíticos, pues se trata de órganos técnicos.⁹⁴

⁹⁰ MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, 2005, p. 30

⁹¹ En esta sección se hará continua referencia a las obras de María Salvador y Andrés Betancourt. Destaca que ambos autores escriben acerca de la experiencia española. En este contexto, el régimen español solo provee un órgano autónomo: el Tribunal Constitucional. Por lo tanto las citas de estos autores se refieren al equivalente de los organismos descentralizados mexicanos (Llamados autoridades independientes). Aún cuando la naturaleza de estos órganos es distinta, la tipología y características descritas por estos dos autores aplican también a los organismos autónomos contemplados en las legislaciones mexicanas. Ello en virtud de que las funciones y el grado de autonomía real de los órganos que ellos estudian es similar a la de los órganos autónomos a nivel constitucional, así como los motivos que se han esgrimido para justificar su existencia. La diferencia en estos casos radica en la autonomía a nivel constitucional, es decir la configuración inmediata por la constitución.

⁹² Concepto de Neutralidad: (Del latín *neutralis*) Adjetivo que no participa de ninguna de las opciones en conflicto. Apl. A personas. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición.

⁹³ Concepto de Imparcialidad: (De *imparcial*) Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición.

⁹⁴ CARDENAS GRACIA, Jaime, *Hacia una nueva constitucionalidad*, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica número 8, 1ª ed, 1999, p. 77

Otra forma de ver la neutralidad, es como consecuencia de un conflicto de intereses. En otras palabras, si hay una actividad del Estado con cierto grado de independencia e imparcialidad para que lleve a cabo esa función. El nivel de autonomía del órgano dependerá de la trascendencia que tenga el ejercicio de la atribución para el funcionamiento del Estado⁹⁵.

Los órganos autónomos deben ser neutrales en principio, respecto de los demás poderes públicos, y, especialmente, respecto del partido político que detenta el poder. Sin embargo en los estados modernos el gobierno no es el único que cuenta con poder. Hoy en día, otros actores sociales, como la sociedad civil, las grandes corporaciones, los medios de comunicación y otros, también son factores reales⁹⁶ de poder. Ante éstos también deben reafirmar su neutralidad e independencia los órganos autónomos. No se puede permitir que estos actores influyan en las decisiones del órgano.

En muchas ocasiones el Estado carece de credibilidad en el ejercicio de una función. Ello puede suceder por varios motivos. Entre ellos, la toma sistemática de decisiones que atienden a criterios políticos⁹⁷ y no a lo ordenado por la ley, la corrupción en alguna institución o la interferencia de la rama ejecutiva en una función.

La ciudadanía pierde la confianza en el órgano encargado de esa función estatal, al tiempo que se deteriora el respeto a las instituciones, y por ende, también el Estado de Derecho. Una forma mediante la cual se puede recuperar esa pérdida de confianza es encomendando la función a un órgano autónomo, cuya imparcialidad no este en tela de juicio. Betancourt describe este fenómeno en los siguientes términos:

⁹⁵ ARANGUA, LECEA, Héctor. Órganos Constitucionales Autónomos. Instituto Tecnológico Autónomo de México, tesis de licenciatura en derecho, México, 1998, p. 48.

⁹⁶ "Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión. Sistema legal positivo resultado determinado por una realidad social cuyas modificaciones son enfocadas en mejorar los problemas sociales existentes por las circunstancias actuales". LASALLE FERDINAND <http://www.antorcha.net/index/biblioteca.html> consultado el 04 de Septiembre de 2007.

⁹⁷ Durante la mayor parte del siglo XX, el poder del Estado fue ejercido a través de la estructura de un partido político único. El Presidente era el individuo con la última palabra cuando se trataba de la toma de decisiones. Esto no significa necesariamente que el Presidente tuviera muchas facultades constitucionales. De hecho, el diseño constitucional consignado en la constitución de 1917 da mucho poder a la rama legislativa. Sin embargo, en el apogeo del partido único, el Ejecutivo contaba con mayoría en las cámaras, y ello traía aparejado un control absoluto sobre las decisiones estatales.

*Confianza y seguridad que son la fuente de legitimidad social de los entes; este feedback entre los ciudadanos y entes es una relación en la que se intercambian seguridad y legitimidad y es esencial para la existencia y la operatividad de estos entes. De romperse esta relación privilegiada, la eficacia de estas autoridades se minoraría notablemente y el sistema social se vería gravemente afectado.*⁹⁸

Se puede decir que conferir autonomía a un órgano del Estado es la solución extrema a la falta de legitimidad, el último recurso. Es decir, es óptimo agotar los demás recursos que confieren la legitimidad a un ente (aplicación estricta de ley, elección transparente de su órgano de gobierno, ejercicio correcto del presupuesto asignado, entre otros), antes de lograrla vía la independencia orgánica, pues en aras de la legitimidad se puede convertir en autónomo a un ente que es esencial para el Estado.

El argumento de la especialización técnica, como lo señala Jorge Rocha⁹⁹ en su artículo sobre la crisis que está sufriendo los organismos autónomos, no puede leerse de forma aislada, explicando que no es suficiente para justificar que se encomienden ciertas funciones de carácter técnico a un órgano autónomo. Así debe de considerarse, un elemento más para tomar decisiones de instituir un ente autónomo, aunado a los criterios de neutralidad política y legitimación.

Comúnmente estos entes aparecen en sectores que requieren regulación específica. Son órganos que supervisan la actuación de los participantes en el sector.¹⁰⁰

En síntesis mediante este razonamiento se sostiene que la administración centralizada es incapaz de regular algunos sectores o mercados que se caracterizan por una gran complejidad técnica y que están sometidos a

⁹⁸ BETANCOURT, Andrés, *Op. cit.*, p. 220.

⁹⁹ ROCHA, Jorge, *La Profunda Crisis de los Organismos Autónomos*, Periódico La Jornada, Sección Nacional, 18 de Mayo de 2008.

¹⁰⁰ Lo cual constituye una similitud más con órganos que son parte de la administración pública. Véase, por ejemplo, el artículo 17 de la LOAPF.

continuos cambios. En consecuencia se encarga un órgano autónomo de esta función¹⁰¹.

Es también importante que los funcionarios del órgano sean especialistas en la materia.

Por otro lado es pertinente cuestionar cuáles son los atributos que harán posible su autonomía de *facto*, más allá de la sola denominación del órgano constitucional autónomo. Esto es, las cualidades que deban ser incluidas en el diseño institucional con el fin de asegurar independencia.¹⁰²

Ya hemos mencionado anteriormente que son varias las características que definen a los órganos autónomos. El órgano autónomo debe tener un estatuto orgánico que garantice su autonomía. Lo anterior implica una garantía de autonomía técnica, autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonios propios y autorregulación.

La autonomía técnica significa que el órgano autónomo no se ceñirá a los lineamientos de la administración centralizada de las ramas clásicas e implica que la entidad pueda actuar libremente, sin la intervención directa y continua del superior jerárquico, el cual solo determinará lineamientos a grandes rasgos, es decir, toma sus propias decisiones internas.¹⁰³

Es importante mencionar que se debe contar con personalidad jurídica propia, pues permite al órgano actuar por su propio derecho, sin la representación de otro órgano. El patrimonio propio es necesario en tanto que permita al ente aprovechar sus recursos materiales de la forma en que le parezca correcta. En general, estas características permiten al órgano cortar los vínculos de dependencia, que podría intervenir en el libre ejercicio de su función.

¹⁰¹ SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona, 2002. p. 384.

¹⁰² MORENO, Ileana, *Op. cit.* p. 39.

¹⁰³ BUTTGEBACH, Andrés, *Manual de Droit Administratif*, Bruselas, 1954, p. 203 *Apud.* en FRAGA Gabino, *Op. cit.* 201.

Hay personas públicas con facultades de autorregulación. Esto se traduce en la libertad de emitir su propio reglamento. Ello es distinto al supuesto de contar con una ley orgánica ya que esta tendría que ser emitida por el Congreso General, que es el órgano facultado para crear leyes.

Otra situación que también es determinante para el grado de autonomía es el régimen al que están sujetos los funcionarios del órgano, en primer lugar la cuestión de los nombramientos y la remoción de los nombramientos del órgano de gobierno del ente autónomo.

Los nombramientos, como señala Josefina Cortés, son un elemento crucial en la construcción de un órgano, pues *"quien tiene poder de nombramiento cuenta con la posibilidad de integrar las elites que ejercen el poder estatal"*.¹⁰⁴

Estos nombramientos difícilmente se hacen a través de una elección popular. Más bien, se estilan dos formas para hacer las designaciones. Mediante la primera de ellas, es una sola rama de gobierno la que designa¹⁰⁵ los miembros del órgano. La segunda forma requiere de una designación conjunta, es decir, los funcionarios deben contar con toda la aprobación de la rama ejecutiva como con el visto bueno del Poder Legislativo. La forma de instrumentar este mecanismo por lo general implica, ya sea la designación por una rama de gobierno con la ratificación de otra, o el sometimiento de una terna que hace un poder a los representantes de otro. La designación conjunta hace que los funcionarios seleccionados tengan un grado mayor de legitimación, aunque sea indirecta, porque cuentan con el voto de confianza de varios funcionarios (del Ejecutivo o Legislativo) que si tiene representación popular.

¹⁰⁴ CORTÉS, CAMPOS, Josefina *La descentralización de función y la eficacia de la Administración Pública*, cuaderno de trabajo (sin publicar), Fundación Humanismo Político, México, 2003, p. 8 citado en MORENO, Ileana, *Op. cit.* p. 41.

¹⁰⁵ En el ordenamiento mexicano, la rama judicial no tiene participación para las designaciones de funcionarios de órganos externos a ella. Por tratarse de un régimen presidencialista, tradicionalmente se ha inclinado la balanza hacia este órgano y, a la fecha, el presidente hace varias designaciones de funcionarios.

Cabe señalar que los funcionarios gozan de más autonomía en la medida que se establece su inamovilidad. Esto es, una prohibición a que puedan ser libremente removidos por el órgano que los designó. Mediante esta garantía se dota al funcionario de capacidad de oponerse a factores de poder estatal o incluso influencias de partido, sin el temor de que pueda ser removido en cualquier momento como represalia por la adopción de algún criterio adverso a ciertos intereses.

Asimismo es de vital importancia, cuando se trata de un órgano colegiado, que se prevea la sustitución escalonada de sus miembros. De lo contrario, si todos los miembros son sustituidos al mismo tiempo, se corre el riesgo de que el órgano pierda su legitimación, sin mencionar el cambio repentino de criterios que el ente podría sustentar.

La remuneración de los funcionarios debe de ser acorde a las responsabilidades que tienen encomendadas. Asimismo, debe mediar una disposición que prohíba la disminución del salario del integrante del órgano de gobierno de la entidad autónoma.

Hay que tomar en cuenta que también los funcionarios deben cumplir con un perfil requerido y se les debe someter a un sistema de incompatibilidades con la finalidad de imposibilitarlos para ejercer otro cargo de forma simultánea, a excepción de aquellos en instituciones docentes o científicas, así como labores de altruismo.

Como he sostenido en este trabajo de investigación, una menor dependencia económica de otro poder incrementa la autonomía. En los hechos, éste es uno de los factores con más peso. Sin la capacidad de autodeterminar los recursos propios se sofoca la autonomía técnica y de gestión otorgada por virtud de un mandato legal. Lo mismo sucede sin la facultad de ejercer el presupuesto de la forma que parezca conveniente al órgano de gobierno de un ente autónomo.¹⁰⁶

¹⁰⁶ VALDIVIA OLIVARES, José Miguel, Teoría del Órgano Autónomo y Responsabilidad Pública en la Ley de Bases de la Administración del Estado. Rev. Derecho (Valdivia), dic. 2006, vol. 19 no. 2, p. 133.

Hay varias formas mediante las cuales se puede fijar el presupuesto de un órgano. Éste puede ser determinado por otro órgano, en el caso del sistema Mexicano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que elabora los presupuestos de Egresos, así como el Congreso, que realiza los ajustes.

La autonomía orgánica no sólo se manifiesta a través de la no adscripción a otro órgano, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional. La garantía financiera, es pues el segundo componente de la garantía institucional. Si bien esta garantía se describe en el contexto de los órganos autónomos según la constitución, también puede ser una característica propia de un ente de la administración pública descentralizada.¹⁰⁷

Un órgano autónomo requiere seguridad en su patrimonio, no supeditar su ingreso a la determinación que haga otro órgano, pues ello puede mermar la práctica y el ejercicio de la autonomía total.

En otro orden de ideas, el órgano autónomo debe sujetarse a un sistema de controles. Esto garantiza la aplicación del principio de división de poderes entendida como un sistema de frenos y contrapesos. Asimismo, confirmará que hay relaciones de coordinación entre los órganos previstos en la Constitución.

Estos controles que menciono, se manifiestan de distintas formas, una de ellas es la responsabilidad presupuestaria. El órgano autónomo debe de ser responsable del presupuesto que se le asigne. La cuenta del ente debe ser revisada por la Auditoría Superior¹⁰⁸, y, en caso de irregularidades, se debe iniciar procedimientos contra los individuos responsables, que pueden llevar a la aplicación de sanciones administrativas y hasta penales.

El ordenamiento del órgano autónomo también deben preverse sistemas de responsabilidades administrativas, no solo con el fin de que el sujeto

¹⁰⁷ CARBONELL, Miguel *Op. cit.* p. 379.

¹⁰⁸ Se da por hecho que todo funcionario público, independientemente del órgano estatal al que está adscrito, es sujeto de responsabilidades civiles y patrimoniales, por lo que no se analizarán en este trabajo.

obligado rinda cuentas respecto de cuestiones monetarias, sino también por el ejercicio de su función. La forma en que usualmente se hace responsable a los miembros del órgano directivo de un ente estableciendo responsabilidades políticas, porque asumen la sujeción al juicio político dispuesto en el artículo 110 constitucional¹⁰⁹.

El último aspecto de responsabilidades comprende la rendición de cuentas, y mediante este término se trata de englobar el control más difuso que las demás responsabilidades, pues depende en gran medida de controles fuera de la esfera de gobierno. Los órganos autónomos deben ser transparentes en su actuación, y están vinculados a permitir acceso a la información pública que generan y resguardan.

4. Órganos Constitucionales Autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a los criterios planteados en este capítulo, procederé a analizar los órganos autónomos en el régimen mexicano federal:

4.1 UNIVERSIDADES PÚBLICAS¹¹⁰

La publicación de la reforma constitucional que confiera autonomía a las universidades públicas data del 9 de agosto de 1980. La explicación que se da en la exposición de motivos para darle autonomía a estas instituciones era para que las mismas se organizaran, administraran y funcionaran libremente, y

¹⁰⁹ Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio de político los senadores y al diputados al congreso de la unión, los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los diputados a la asamblea del distrito federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el Consejero Presidente (...) Reformado por decreto publicado en el diario oficial de la federación en Agosto de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, artículo 3, fr. VIII: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue *autonomía*, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se norman por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal de Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (...)"

sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de feudo que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.¹¹¹

Por otro lado las universidades e instituciones de educación superior que deriven de la autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia al Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de los recursos destinados para sus fines.

El motivo que impulsó el otorgamiento de autonomía¹¹², a nivel constitucional, a algunas universidades públicas, fue la inconveniencia de que las funciones propias de la universidad se vieran afectadas por los fluctuantes intereses políticos del gobierno en turno al convertirse la universidad en órgano del Poder Político¹¹³.

La Constitución Política en su fracción VII del artículo 3° habilita la existencia de instituciones de educación superior a las cuales la ley les otorgará autonomía. El texto constitucional, en referencia a la autonomía de las universidades públicas, prevé una reserva de ley. En otros términos, no crea directamente a cada universidad pública, sino que refiere al legislador secundario la facultad de crearlas, a través de la ley ordinaria. Al legislador le corresponde elegir el nombre, la estructura jurídica y atribuciones de la universidad pública específica que se cree.

Las universidades públicas no cuentan con el atributo de paridad de rango respecto de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, ni respecto de los órganos autónomos. Se tratan de organismos descentralizados, de entes que forman parte de la administración pública federal. El contenido de su autonomía los han dado las legislaciones secundarias.¹¹⁴

¹¹¹ PORTES GIL, JAIME, *Quince años de políticas mexicanas*, Botas, México, 1954, p. 583.

¹¹² Después de una historia de constantes amenazas por parte de las autoridades educativas, consistentes en reducir los recursos de la institución o en cerrar las escuelas que demandaban diversas acciones por parte de la autoridad, durante el gobierno de Emilio Portes Gil la situación se torna insostenible. El conflicto culminó en el otorgamiento de la autonomía conferido mediante una ley orgánica, expedida en 1929.

¹¹³ Para una referencia histórica de este señalamiento podemos mencionar la lucha por la autonomía promovida principalmente por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¹¹⁴ Tesis aislada p. XXVIII/97, novena época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, febrero de 1997, p. 119.

Por otro lado las universidades no participan en la dirección política del Estado, sus funciones se limitan a la labor docente y de investigación y asumen una posición neutra en la voluntad estatal.

Las universidades públicas no están dotadas del mismo tipo de autonomía que se describe en conjunto con las características antes mencionadas, pues al tener naturaleza de organismos descentralizados, no cuentan con paridad de rango respecto de los poderes de la Unión o de los demás órganos autónomos. Ejercen funciones no exclusivas del Estado, que se pueden llevar a cabo por particulares. A diferencia de la educación preescolar, primaria y secundaria, que la norma suprema obliga al Estado a impartir, la educación universitaria no está incluida en el primer párrafo del artículo 3° constitucional, por lo que no se puede estimar obligatoria.

Aunado a ello, tanto la legislación secundaria, como la interpretación judicial y la doctrina, les da trato de organismos descentralizados. Son sólo órganos de relevancia constitucional, y no órganos autónomos a nivel constitucional. Reitero su autonomía en palabras de Jorge Carpizo:

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse – darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades -, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y para administrar libremente su patrimonio.

La autonomía constitucional sólo se refiere a las universidades públicas y no a las privadas.

No solo la ley orgánica de cada universidad, si no también las disposiciones en materia administrativa, que de forma congruente con lo sostenido, reconocen la naturaleza de organismos descentralizados de las universidades públicas. Por mencionar un ejemplo el artículo 3° de la LFEP: "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas. {...}"

4.2 TRIBUNALES AGRARIOS¹¹⁵

La autonomía de estos tribunales fue conferida mediante una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. Antes de la misma, estaban adscritos al Ejecutivo y poco tiempo después, el 26 de febrero del mismo año, se publicó en el mismo medio gubernamental la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA), a través de la cual se dio contenido y nombre a los tribunales agrarios.

La Constitución, en la fracción XIX del artículo 27, delimita la esfera de la competencia de los tribunales; que consiste, en términos generales, en la administración de justicia agraria, principalmente en lo relativo a la resolución de controversias por límite de terrenos ejidales y comunales:

(...) Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 seis de Enero de 1992, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó el párrafo segundo y tercero, que busca proteger los derechos del hombre del campo y, de esta manera, proporcionarles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto se otorgó el carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a

¹¹⁵ México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción XIX: "Con base a esta Constitución, el Estado dispondrá la mediada para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designado por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente (...) Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 seis de Enero de 1992, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó el párrafo segundo y tercero, que busca proteger los derechos del hombre del campo y, de esta manera, proporcionarles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto se otorgó el carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente

cargo de tribunales especializados, distintos del poder Judicial de la Federación, para dirimir los conflictos respectivos.¹¹⁶

Estos tribunales son órganos jurisdiccionales especializados en la materia agraria. Si dejasen de existir, probablemente no se trastoca el orden institucional del Estado mexicano y su desaparición como órganos autónomos no afectaría al Estado de Derecho; aunque por supuesto, la función que ejercen debe atribuirse a otro órgano, a saber, el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales agrarios no tienen poder último de decisión. Si bien las resoluciones de estas cortes especializadas son vinculantes y por ende manifiestan la voluntad del Estado, éstas no son la última palabra en la materia. Sus resoluciones son impugnables en la estructura del Poder Judicial de la Federación. Al no ser un órgano límite en el ámbito de su competencia, que es dirimir controversias agrarias, tampoco puede considerarse que participan en la dirección política del Estado.

En cuanto la autonomía técnica, así como la autonomía de gestión y la personalidad jurídica propia, destaca que estas características no se prevén en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la ley, aunque se infieren de las atribuciones del órgano:

(...) están sujetos solamente a las leyes y no a las órdenes o "instrucciones" de órganos superiores, judiciales o administrativos. Las autoridades administrativas, en cambio, no son, en la mayor parte de los casos, independientes. Si la administración está organizada químicamente, los órganos administrativos se encuentran ligados por las órdenes de otros órganos más altos.

A pesar de lo anterior los tribunales agrarios cuentan con un buen diseño institucional, que garantizan la autonomía de forma aceptable¹¹⁷. Aunque su

¹¹⁶ Tesis aislada XXV, novena época, tribunales colegiados de circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, mayo de 2000 p. 985.

¹¹⁷ KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado...*, p. 326. De forma similar, Jaime Cárdenas distingue entre dos tipos de independencia judicial. El primero es la independencia "externa o del órgano en su relación con los otros poderes e influencias en el exterior". El segundo tipo es la independencia interna que se ocupa de salvaguardar que cada juez en lo particular, *ut singuli*, no sea constreñido por la voluntad de sus superiores o de los órganos internos del poder judicial. CARDENAS GARCÍA, Jaime, *Una constitución...* p. 162.

estatuto orgánico no destaque de forma expresa que cuentan con autonomía técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, esos elementos se infieren de las demás atribuciones legales del Tribunal Superior Agrario. Asimismo en la práctica estos elementos son eficaces, aún cuando no están plasmados de forma positiva.

Sin embargo, en lo tocante a su naturaleza como órgano autónomo, según las características mencionadas en anteriores párrafos, carece de participación en la política del Estado, y no es un órgano fundamental para el mismo. Así, no repugnaría su inclusión en la estructura de otro órgano del Estado: en la del Poder Judicial de la Federal.

5.3 BANCO CENTRAL

Sus antecedentes datan de 1925, cuando fue constituido como sociedad anónima, con 51% de participación gubernamental y 49% de participación privada; es decir de la banca comercial.¹¹⁸

Después de varias modificaciones a su régimen legal, también contó con la naturaleza de órgano descentralizado, el 20 de agosto de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que le dio la autonomía orgánica, misma que entró en vigor en 1994. El 23 de diciembre de 1993 se creó la Ley del Banco de México. Esta ley es el instrumento que da nombre al banco central: "el banco central será persona de derecho público con carácter de autónomo y se denomina Banco de México" (BANXICO).¹¹⁹

El artículo 28¹²⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo sexto dispone la esfera de las atribuciones del órgano,

¹¹⁸ DEL CUETO, Roberto, *Disertaciones. Banco de México, Reforma*, martes 21 veintiuno de octubre del 2003, sección Negocios, p. 8.

¹¹⁹ México, *Ley del Banco de México*, artículo 1°

¹²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, en su artículo 28, párrafos sexto y séptimo: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco o conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la

y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Asimismo, de forma conjunta con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, está encargado de la regulación de cambios, la intermediación y los servicios financieros.

Banxico es un componente fundamental en la estructura orgánica del Estado. Sus funciones son vitales para el mismo de tal suerte que si no se ejercieran el Estado sufriría graves cambios.

Como lo plantea Roberto del Cueto¹²¹ la justificación de su autonomía es la separación de la función de gasto a la función de emisión de la moneda. Sobre este tema habla la exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"(...) la institución debía ser autónoma, pues esto era necesario para que pudiera cumplir con su función de servir intereses nacionales permanentes, sin que se utilizaran como instrumento para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno".

La autonomía técnica del banco central no se prevé en el texto de la Constitución o de su ley orgánica. Sin embargo la misma interfiere de las atribuciones conferidas a BANXICO. Según la constitución, el banco central es autónomo en el ejercicio de sus funciones.

Así pues, cuenta con autonomía de gestión.

Aún cuando no se prevé de forma textual, cuenta con patrimonio propio. Ello se desprende del texto constitucional, en lo referente a la autonomía en su

intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro tipo de empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y los remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución"

¹²⁰ DEL CUETO, Roberto, *Disertaciones. Banco de México, Reforma*, martes 21 veintiuno de octubre del 2003, sección Negocios, p. 8.

¹²¹ *Idem*.

administración y de la prohibición a cualquier otra autoridad de ordenar al banco conceder financiamiento.

El banco central es un órgano autónomo, con todas las características que lo distinguen como tal: paridad de rango, relaciones de coordinación, configuración inmediata por la constitución, participación en la dirección política del Estado y ser fundamental para el mismo.

En el aspecto presupuestario, es el más autónomo de los órganos, pues el presupuesto no pasa por la revisión de hacienda ni del Congreso¹²². Lo que es más, ni siquiera figura en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior no significa una carencia de controles, pues hay rendición de cuentas y revisión de gasto, a cargo de auditores externos. Como institución de crédito del Estado, su mayor garantía de autonomía es que, según la Constitución, ninguna autoridad puede ordenar al banco conceder financiamiento.

4.4 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral (IFE) surgió con una reforma constitucional en materia electoral en el año 1990¹²³.

¹²² Respecto de la autonomía presupuestaria, la exposición de motivos de la reforma constitucional que prevé el banco central, dice que esta debe ser como "la facultad exclusiva que (...) para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio".

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, Artículo 41, Fracción III: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

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

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la presente Cámara de diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y procedimiento correspondiente.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su encargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del Consejo General y de los que se desempeñan en las asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales será igual a la prevista

En esa época el órgano era dependiente del Presidente de la República, inclusive, el Secretario de Gobernación formaba parte del Consejo General del IFE, con un papel tan sobresaliente que lo presidía. Estas circunstancias cambiaron por virtud de otra reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se materializó en 1996, cuando se modificó la naturaleza del ente para conferirle grado de órgano autónomo en la Constitución.¹²⁴

El artículo 41, fracción III de la constitución prevé al IFE, otorgándole naturaleza de organismo autónomo. Asimismo, le atribuye la función primordial de organizar las elecciones federales, actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, entre otras.

El IFE hoy en día, es un elemento esencial para la democracia mexicana. Sin él, probablemente los mexicanos no tendrían la confianza en la transparencia de las elecciones.¹²⁵

El motivo determinante para la génesis del IFE fue la falta de legitimación de las elecciones. Después de una reiterada práctica de intervención en el sufragio por parte de varios actores, la falta de credibilidad en el voto tocó fondo en las elecciones presidenciales celebradas en 1998.

para los Ministros de la Suprema corte de Justicia de la Nación. El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y la lista de electores, impresión de materiales electorales de la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales unánimes, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señala la ley".

¹²⁴ CÁRDENAS, GRACIA, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 53.

¹²⁵ AGUILAR, ZINSER, Adolfo, *La culpa la tiene al IFE*, Reforma, viernes 27 de febrero de 2004, sección nacional, p. 17.

El mecanismo que se ideó para reconstruir la fe en el voto fue la figura de órgano autónomo a nivel constitucional. La legitimidad deriva de la total independencia respecto del Ejecutivo, se requería de una perfecta neutralidad política. Así mismo, es vital la participación ciudadana en el Consejo Electoral, para evitar la toma de decisiones con la inclinación partidista.

5.5 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO¹²⁶

El antecedente del órgano que resuelve conflictos contenciosos-administrativos es el Tribunal Fiscal de la Federación, que pertenecía a la esfera del Ejecutivo. En 1999, se reformó el artículo 73 constitucional, lo que dio pie al ente que hoy conoce esta materia. La ley secundaria dio nombre y forma al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) por medio de la Ley Orgánica del órgano citado por sus siglas (LOTFJFA).

El artículo 3° de la LFTAIPG es un indicio de que resulta dudosa para el legislador la adscripción de los tribunales contencioso administrativo. Visto de otra forma, no es posible ubicarlos en rama alguna de gobierno:

ART. 3°.- Para efectos de esta ley se entenderá por:

(...)

XIV. Sujetos Obligados: a. El Poder ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República. b. El Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d. Los *tribunales administrativos federales* y f. Cualquier otro órgano federal.

La constitución dispone que serán competentes para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Cuentan con autonomía para dictar sus fallos.¹²⁷ La legislación

¹²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de cultura Económica, artículo 73, fracción XXIX-H: "El Congreso tiene la facultad: (...)

XXXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento y procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

¹²⁷ La Suprema Corte de Justicia ha intentado dar algo de autonomía al contenido de estos tribunales, y decidió que atendiendo a los antecedentes de las reformas constitucionales y legales que culminaron con la adición de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Ley fundamental, se concluye que el término de autonomía que emplea el referido precepto fue utilizado por el constituyente para hacer alusión al principio de separación de poderes. Tesis aislada P.LXXVIII/95, novena época, pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, parte II, octubre de 1995, p. 78.

secundaria da nombre al órgano que administra justicia contencioso-administrativa: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No prevé la autonomía técnica de los tribunales de los contenciosos administrativos en la CPEUM o en la LOTFJFA, en cuanto a la autonomía de gestión, es destacado que el Tribunal cuenta con plena autonomía para dictar sus fallos.

Si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuente con las características de configuración inmediata por la Constitución, paridad de rango y relaciones de coordinación, según sus rasgos distintivos, no puede ser considerado como un órgano autónomo pues no cuenta con la participación en la dirección política del Estado, si no que es una instancia jurisdiccional independiente que resuelve conflictos en materia fiscal y administrativa, que sirve como contrapeso para el ejercicio del poder materializado a través del acto administrativo. Los Tribunales podrían formar parte del Poder Judicial de la Federación sin afectar mayormente la estructura orgánica gubernamental.

5.6 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Este ente previsto en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del 13 de septiembre de 1999. La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH) data de 1992, y fue modificada en virtud de la posterior autonomía constitucional conferida. Sus antecedentes son una dirección general de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente figurar como órgano desconcentrado de dicho ministerio y dos años después, en 1992, se dio la naturaleza de organismo descentralizado.

La Constitución¹²⁸ dicta las competencias de este órgano que consisten en conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violenten los derechos humanos preceptuados en el orden jurídico mexicano, así como formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

De la justificación de su autonomía se desprende que si la Comisión perteneciera a la estructura orgánica de alguna de las ramas clásicas del gobierno, se presentaría forzosamente un conflicto de intereses, ya que sería juez y parte. Por ende la principal motivación para conferirle la autonomía es la neutralidad política:

*"la razón de ser de la autonomía de gestión presupuestaria; de la personalidad jurídica y del patrimonio propio con que cuenta la comisión Nacional en su régimen interno, está en crear las condiciones que favorezcan una actuación externa independiente, en la que no se le pueda imponer limitación alguna ni se vea obligada a auto limitarse".*¹²⁹

La finalidad de un órgano defensor de los derechos humanos es controlar la actuación del gobierno. Si hay incumplimiento a sus observaciones, la sanción radica en una denuncia a la sociedad, en el escenario público, por lo

¹²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, artículo 102, apartado B: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en 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 del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

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

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

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

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

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

¹²⁹ ITAMI/ La Ronda Ciudadana, "CNDH 2003. Análisis de gestión, autonomía y transparencia", Programa Atalaya, México, marzo 2004.

este organismo de gobierno si participa de una manera u otra en la dirección política del Estado.

Por otro lado este órgano a nivel constitucional se conceptúa como un órgano autónomo, pero los elementos que garantizan su autonomía no están del todo completos. En cuanto a su estatuto orgánico, es de destacar que en un órgano de esta naturaleza es fundamental la designación de un titular. La fuerza del *ombudsman* descansa en una autoridad moral. El titular debe ser una persona inobjetable.¹³⁰

Debido a varias críticas de gestión y a la falta de apoyo por parte de varias asociaciones y grupos civiles, la CNDH corre el riesgo de perder su eficacia por falta de credibilidad. Éste es el probablemente el órgano autónomo que está más expuesto al escrutinio de la sociedad civil. Esto se debe a que la fuerza de sus decisiones, la autoridad de su dicho, radica en la solvencia moral del ente, pues no vinculan legalmente.

Después del análisis de estos órganos, resulta evidente que no todos los entes de la Constitución califican como "autónomos" pues no gozan con todas las características de otorga esta cualidad,

En cuanto al diseño institucional de los órganos autónomos a nivel constitucional, es relevante indicar hasta que grado debe la Constitución de un Estado, detallar las señas particulares de un órgano autónomo para considerarlo como tal. Es claro que entre más características de autonomía goce el órgano es más complicado que corra riesgos de modificarse estructuralmente.

Por lo que ve a este capítulo, se concluye que los órganos autónomos además de formar parte del esquema de poderes en nuestro país, la existencia de los mismos implica que se les regule y se les dote de las facultades

¹³⁰ ACUÑA, LLAMAS, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos, una Institución a medio Camino, Frentes Críticos a su Estatuto Jurídico*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2003, p. 11

necesarias para operar como tales y defender su calidad ante la invasión de competencias..

En conclusión, según las notas distintivas que hace referencia la Tesis P./J. 20/20007 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos, ha sostenido justificar lo anterior:

1.- Los órganos autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando de esta forma 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, **dotándoles 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 su función propia del Estado que por su especialización e importancia social requeriría la autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3.- **La creación de estos órganos no altera o destruye la teoría tradicional de poderes, pues la circunstancia de 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 torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.¹³¹

¹³¹ Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de Noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Recetarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

CAPÍTULO IV. MODALIDADES DE CONTROL EN LOS PROCESOS DEL PODER

En el marco de este capítulo se plantea cual es el sistema óptimo de frenos y contrapesos y en que medida se acerca a ser más óptimo en la práctica constitucional, en un país como México, mismo que se explica iniciando la noción de control constitucional, que tipos de sistemas de control existe y cual de ellos aplica en nuestro país, tal y como lo señala el tratadista Kart Lowisten: "*La constitución es el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder*".¹³²

En el desarrollo del esquema de controles de poder político, que representa una aportación al constitucionalismo porque permite entender la naturaleza dinámica del ordenamiento jurídico-político, menciona el autor Lowenstein que se adoptan dos conceptos: el de controles horizontales y el de controles verticales.

Los controles horizontales son aquellos que se aplican dentro de los órganos del poder nacional (controles intraorgánicos). Los controles verticales son aquellos que practican los entes dotados de poder descentralizado: las entidades federativas y los ciudadanos.

En los nuevos sistemas constitucionales lo que se procura no es limitar las facultades de unos para favorecer a otros, sino robustecer las de todos, pero con un control preponderante y equilibrado entre los órganos del Estado.

Aunque es común atribuir más responsabilidad al ejecutivo que al legislativo en la crisis contemporánea de las instituciones, es un hecho ampliamente reconocido que donde se falla, con frecuencia, es en la

¹³² LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1964. p. 151

articulación de relaciones entre representantes y representados. Explica el tratadista Diego Valádez en su ensayo *"El poder de controlar"* que suele verse solo un aspecto de poder y ahí está uno de los tropiezos que es necesario superar: *"las estrategias de reequilibrar el poder deben contemplarse en su aspecto positivo, precisamente como una necesidad que resulta del desarrollo político, y no como consecuencia de excesos que hasta ahora decidimos denunciar"*.¹³³

1. Control de la Constitucionalidad.

El concepto de control de la Constitución solo se entiende en función de que existe por su esencia y atributos y que es formalmente superior; por su naturaleza es materialmente fundamental porque prevé la existencia de poderes, les atribuye facultades, consigna limitaciones y prohibiciones; porque sólo él es original y todo el orden normativo restante es derivado y secundario.

Se trata según lo dispone el artículo 41, de un pacto que no admite contradicciones. Aquello que por voluntad de sus autores, formales y materiales, goza de esos atributos si estos fueron prudentes, necesariamente contendrán los elementos para hacer efectiva su superioridad y así se sancione los actos que le sean contrarios.

El carácter de suprema que reconoce a la constitución se impone en todo el territorio nacional a todos sus habitantes, sin importar que sean gobernados o gobernantes; y en todo tiempo, aún en los casos previstos en el artículo 29¹³⁴. Es un valor general y permanente, de observancia obligatoria en la emisión de leyes, decretos, actos administrativos y resoluciones judiciales.

¹³³ VALADEZ, Diego, *El Poder de Controlar*, Biblioteca Jurídica Cibernética, <http://www.biblojuridica.org/1/116/41.pdf> p 678. Consultada el 5 de marzo del 2008.

¹³⁴ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica.

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías del Estado y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de este, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, pro medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verifica en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario Oficial de la Federación del 2 de Agosto de 2007)

Nada que sea normativo escapa de su radio de acción. En el mundo de lo normativo y lo relacionado con él, es un valor de aplicación universal, no admite salvedades, no hay excepción que sea válida. Esto es así incluso cuando en la práctica en virtud de lo inoperante, hasta ahora, de la controversia entre poderes prevista en el art. 105 y los efectos relativos a la sentencia de amparo, actos declarados inconstitucionales, siguen teniendo vigencia.¹³⁵

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

2. Sistemas de Control de la Constitucionalidad.

Junto a la forma de protección constitucional consolidada en Estados Unidos a partir de la resolución del caso *Marbury vs Madison* 1803,¹³⁶ en el mundo occidental contemporáneo existen otras vías para asegurar la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades. Aparte del llamado control "difuso" o "americano" de control de constitucionalidad, existen el "concentrado" o "europeo-kelsiano" y uno mixto, cuyo nombre responde al que se conjuntan las características esenciales de los otros sistemas.

2.1. Control difuso o "Americano".

Comenzó a practicarse en Estados Unidos, donde subsiste. Sus orígenes¹³⁷ no figuran en el resultado de una actividad jurisdiccional, sino en la doctrina.

¹³⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 5, Editorial Oxford, México, 1999, p. 1318.

¹³⁶ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitucionalismo Iberoamericano y Migración de Criterios*, Colección 10 años de la Novena Época. Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 11-12.

¹³⁷ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, *Corte Constitucional y Emancipación Social*, Editorial Norma, ISNB, p. 381

Esta doctrina defendía la idea de que se pudieran declarar nulos los actos de la legislatura, bajo el argumento de que el poder de el pueblo, traducido en la formación de la constitución, prevalece sobre las actividades tanto de el poder legislativo como del judicial; es decir, la expedición de una ley inconstitucional, al mismo tiempo, contraria a la voluntad popular. Por tanto, como en la propia constitución se habría establecido la supremacía, los jueces debían preferirla a cualquier otra ley, con tal de no menoscabar las aspiraciones populares.

Permitir la eficacia de una norma inconforme con el texto del que debía haber provenido, implicaba destruir el principio de supremacía de la constitucionalidad y en consecuencia, acortar las libertades civiles.

Así, al estudiar un caso concreto que involucre una ley afectada de inconstitucionalidad, los jueces debían inaplicarla.¹³⁸

Este sistema se ha extendido casi por todo América, en virtud de la influencia de la Constitución Estadounidense en los países que poco a poco lograron su independencia y buscaron organizarse en estados democráticos.

De Canadá a Argentina se advierte la práctica de este control, si bien en varios territorios se ha notado el interés de adoptar el sistema concentrado, o en acostumbrarse a uno mixto, donde coexistan el control concentrado y el difuso.¹³⁹

Se trata de un tipo de control que permita a cualquier juez, sin importar su fuero, defender la regularidad constitucional de las leyes. Este es difuso en oposición al concentrado, porque la competencia para conocer la

El Control Difuso o modelo americano "judicial review", el cual fue creado en 1806 por el juez Marshall de la Corte Suprema de Estados Unidos de América al establecer que no habrá norma legal que pueda abrogar o modificar una norma de carácter constitucional.

¹³⁸ COSSIO DÍAZ, José Ramón, *Constitucionalismo Iberoamericano y Migración de Criterios*, Colección 10 años de la novena época. Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 169-170.

¹³⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor, *El Requisito del Control de Constitucionalidad en un Estado Democrático de Derecho*, Colección 10 años de la novena época. Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 32.

constitucionalidad de una ley o acto de autoridad pertenece a todos los jueces. En cuanto a su carácter incidental, obedece a que el problema de constitucionalidad se desprende de una controversia relativa a cualquier materia, que es la que en principio ocupa el juez. Por último, es especial porque los efectos de las sentencias alcanzarán sólo las partes, y declarativo en tanto que se limita a clarificar una situación jurídica controvertida.

2.2. Control Concentrado, "Austriaco" o "Europeo-Kelsiano"

En Europa, la determinación del papel de los jueces en la sociedad no derivó de constitución alguna, sino de las ideas filosóficas que animaron a los movimientos sociales relevantes. El pensamiento de Rosseau y Montesquieu trajo consigo el estallido de la Revolución Francesa cuya persecución de igualdad, libertad y fraternidad se basó en los intereses y la voluntad de todo el pueblo.¹⁴⁰

La tendencia contraria al control difuso se concretó en 1920¹⁴¹, al expedirse la constitución austriaca, proyectada por Kelsen, donde se previó instalar un Tribunal Constitucional entregado a resolver, de modo exclusivo, las cuestiones de inconstitucionalidad, de manera principal y a través de sentencias con efectos "*erga omnes*".

Este control se deposita en un solo órgano con integración y funciones específicas, qué además no forman parte de alguno de los poderes. En este sistema, sí existe un contencioso constitucional. Asimismo, es abstracto, pues los casos a resolver por el tribunal constitucional no entrañan de una controversia jurídica entre dos partes. El tribunal se limita a declarar, con

¹⁴⁰ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro Vega, Barcelona, Altaza, 1987, p. 120.

¹⁴¹ GARCIA VILLEGAS, Mauricio, *Corte Constitucional y Emancipación Social*, Editorial Norma. ISBN, p. 381
El Control Concentrado o modelo europeo, el cual fue propuesto por Hans Kelsen en la primera mitad del siglo XX, en donde este ilustre jurista, al proclamar la superioridad de la norma constitucional sobre todo el universo normativo, planteó la creación de un órgano colegiado especializado (tribunal constitucional) que se encargue de conocer temas y controversias relativas al cumplimiento de los preceptos tutelados por la Carta Magna y que esta sea el intérprete exclusivo de las normas constitucionales, siendo una decisión de carácter obligatorio, pudiendo dirctar por motivo propio (ex officio) la inconstitucionalidad de una norma. Dicho modelo fue adoptado plenamente por los países Europeos, siendo el primer país en conformar un tribunal de dichas características, Austria en 1920.

efectos generales, si una ley se adecua o no a los postulados de la Constitución, previo estudio de medios procesales que sólo pueden promover órganos políticos.

2.3. Control Mixto

La principal diferencia entre los dos sistemas señalados radica en el procedimiento por lo que la ley no puede ser declarada inconstitucional. Ahora bien, la reforma constitucional austriaca de 1929 flexibilizó¹⁴² la supuesta solidez de las diferencias aludidas. Comenzó entonces la tendencia de la convergencia entre ambos modelos. Cualquier parte de la *litis* de la que conociera uno de estos órganos ordinarios podía plantear ante él, el problema de la constitucionalidad de una ley aplicable al caso concreto, aunque la cuestión propiamente dicha debía someterse exclusivamente a consideración del Tribunal Constitucional.

En los países de América Latina se ha desarrollado un modelo de control de constitucionalidad que revela características de los sistemas concentrado y difuso. Se trata de un control mixto que entraña la combinación del control abstracto de la constitucionalidad a cargo de un órgano jurisdiccional supremo, con facultad de todos los jueces de no aplicar las leyes que estime inconstitucionales. Al tiempo que hay un órgano que desde la cúspide del Poder Judicial ejerce funciones de control abstracto y concentrado, el resto de los tribunales tiene competencia para realizar un examen incidental y difuso, que conduce a inaplicar la ley inconstitucional.¹⁴³

En México no todos los juzgadores pueden estimar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, en virtud del sistema competencial aplicable a la impartición de justicia, relativo a qué examen de cuestiones de constitucionalidad es privativo de los tribunales federales de amparo.¹⁴⁴

¹⁴² ARAGÓN REYES, Manuel, *La Justicia Constitucional en el siglo XX*, Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI, en VV. AA. La ciencia del derecho durante el siglo XX, México, UNAM, 1998, p. 47.

¹⁴³ FERNÁNDEZ SALGADO, Francisco, La justicia constitucional ante el siglo XXI; la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo- kelseniano, México, UNAM, 2004 pp. 27-30 y 36-37.

¹⁴⁴ SILVA MEZA, JUAN N. *Efectos de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos constitucionales*, Colección 10 años de la Novena Época, Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 15-16

3. Medios de control en la Constitución Mexicana

El concepto de control de la constitución solo se entiende porque existe algo que en su esencia y atributos es formalmente superior; que por su naturaleza es materialmente fundamental, porque prevé la existencia de poderes, les atribuye facultades, consigna limitaciones y prohibiciones. Se trata de un pacto según el artículo 41¹⁴⁵ de nuestra Constitución, que no admite contradicciones.

Todo servidor público en virtud de lo dispuesto en los artículos 41 y 128¹⁴⁶, está obligado a respetar la constitución; aquellos quienes las leyes les confieren el rango de poder están obligados, además, a hacerla cumplir.

Ninguna autoridad constituida puede obrar de manera admisible contra su texto. En teoría, todo acto que sea contrario es nulo; así lo debe de reconocer y declarar, con las reservas del caso, la autoridad en el momento que la contravención sea notoria.

La controversia constitucional, invención del constituyente de 1917, y la acción de inconstitucionalidad, producto de una reforma realizada en 1994 por el Congreso de la Unión, con la anuencia de las legislaturas de los Estados, son los medios por virtud de los cuales se controla la constitucionalidad de los poderes, se defiende y se hace operante el principio de supremacía que es propio de una carta magna, se sanciona con nulidad de los actos que atentan contra estos y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales y locales, a lo dispuesto y mandado por aquella.

Hay otros medios de control o defensa de la Constitución de diversa índole, en uno de éstos, el juicio de amparo, los particulares entablan la acción

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, Artículo 41, párrafo 1.- El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los Estados, en lo que tocas a sus regimenes interiores, en lo términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

¹⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, Artículo 128.- Todo funcionario Público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

y son los corresponsables del desarrollo del proceso; en otros, la responsabilidad del control, en primera instancia, se hace recaer en los jueces de los estados (art. 133)¹⁴⁷. Se trata de instituciones de excepción. Sin embargo, dispuesto en términos amplios en el art. 128; su texto obliga e incluye a toda clase de servidores públicos, excepción hecha al Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte de Justicia; respecto de ellos existe un texto y responsabilidades específicas; las que establecen los artículos 87¹⁴⁸ y 97 constitucionales.

En ambas instituciones solo pueden estar de por medio asuntos de constitucionalidad; cuando se de ese supuesto y se observa el procedimiento prescrito en los casos expresamente establecidos, los efectos que dicte el pleno son generales.

Diferente son del Juicio de Amparo, que al igual que los anteriores es un instrumento jurídico creado a favor de los gobernados del Estado mexicano, que tiene como finalidad "hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio de aquellos, esto es, sus garantías individuales"¹⁴⁹. La diferencia notoria radica en que el juicio de amparo se presente ante los Juzgados de Distrito, de conformidad con lo que establece el artículo 48, 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En las controversias en que se plantean las materias de mera legalidad¹⁵⁰, como pudieran ser dispuestas en las fracciones III y V del artículo 104¹⁵¹ constitucional, otro es el procedimiento, y las consecuencias diversas.

¹⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Enero de 1934)

¹⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, artículo 87.- El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquel, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y así no lo hiciere que la nación me lo demande".

¹⁴⁹ HERNÁNDEZ VALLE, José, *El Juicio de Amparo*, Banco de Conferencias Digitales.

¹⁵⁰ VALENCIA, CARMONA, Salvador, *Las Controversias Constitucionales*, Instrumento Regulador en el Estado Mexicano, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1510/37.pdf>, consultado el 16 de octubre de 2007.

¹⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fondos de cultura Económica, artículo 104 en sus fracciones III y V.- Corresponde a los Tribunales de la Federación Conocer: (...) III.- De las controversias en las que la federación fuera parte (...) V.- De las que surjan de un Estado o uno o más vecinos del otro (...)

Los componentes para conocer de éstas son los tribunales de la federación, en general, y no el pleno, en forma particular y privativa.

La Constitución hace recaer el peso de la iniciativa, tramitación y resolución de los procedimientos en virtud de los cuales se alcanza el control o la defensa de ésta, en entes, poderes, órganos y el pleno de la Suprema Corte. Los particulares están excluidos de intervenir, no pueden hacerlo como partes ni como terceros perjudicados. Es una instancia sólo a disposición de quien es autoridad.¹⁵²

Su ejercicio a primera vista, parece potestativo; los titulares de la acción pueden o no intentarla. Tanto a nivel federal como local existe un capítulo de responsabilidades para los servidores públicos, federales y locales, por sus acciones y omisiones; habrá que determinar, con base en el título cuarto de la Constitución, si incurren o no en responsabilidad, cuando, habiendo una invasión de competencia, y habiendo tenido conocimiento de ésta, no recurren a ella.

En algunos casos, tanto la controversia como la acción de constitucionalidad tienen común, como característica especial y propia, que cuando la acción intentada prospera, los efectos de las resoluciones que dicta la Suprema Corte no se limitan a quienes fueron partes si no pueden tener efectos generales.

La controversia y la acción, si bien tienen vida independiente y propia, han sido ideas e incluidas en la carta magna para hacer operante el principio

¹⁵² Concepto de "Autoridad"

Poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o derecho.

Diccionario de la Lengua Española, 22da Edición, México, 2007.

I. La palabra "autoridad" (...) significa dentro del lenguaje ordinario significa estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno" (...) III. Los juristas entienden por autoridad la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (se le atribuye) "fuerza, ascendencia u obligatoriedad". Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan en el poder público, nombrados así los detentadores (legítimos) del poder. (...)

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, Ed. Porrúa, México, 2004

de supremacía constitucional¹⁵³, ante lo limitado y lento de los efectos del juicio de amparo; en principio deben de operar en forma concomitante¹⁵⁴ con el juicio de garantías. Subsiste, respecto de los poderes locales, el control adicional.

Ambas instituciones se refieren sólo a autoridades constituidas y a los actos ordinarios que realizan, con base en una real o infundada facultad o atribución que para ellos derivan; la actuación de aquellas es la que se juzga a la luz de la constitución.

No pueden ser objeto de estas, la constitución o alguna de sus partes; no habrá elementos a nivel superior para juzgarlas. Suponer la factibilidad de esa posibilidad sería contrario a la naturaleza de los controles de constitucionalidad.

Tampoco es susceptible de ser objeto de una controversia o de una acción de inconstitucionalidad lo actuado por la combinación de órganos integrada por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados cuando, en ejercicio de la facultad que para ellos deriva del artículo 135, introducen reformas a la constitución. No llegan a integrar un ente distinto, y por lo tanto, esto hace suponer que se trata de un poder u órgano no incluido expresamente en la enumeración del artículo 105 constitucional; la verdad es que se trata de la actuación combinada de dos entes: el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, que realizan una función que no es factible de ser revisada. Lo que aprueben llega a ser parte de la constitución y goza de los mismos atributos: supremo y fundamental.¹⁵⁵

En teoría, sí son susceptibles de ser objeto de la controversia y la acción los actos en virtud de los cuales se pretenda reformar la constitución al margen

¹⁵³ En la actualidad los principios generales de derecho son utilizados para aplicar el derecho cuando se necesita interpretar las normas cuando de su lectura se desprende que es oscura e imprecisa, siendo éstos una fuente formal del derecho, los cuales se encuentran en el último escalón de la pirámide de Keisen, teniendo su fundamento en nuestro país, en el último párrafo del artículo 14 de nuestra carta magna.

¹⁵⁴ Concepto de "Concomitante".- El Diccionario de la Lengua Española lo plantea como "adj. Que aparece o actúa conjuntamente con otra cosa.

¹⁵⁵ DE BUEN, Nestor, *La Controversia Constitucional*, Periódico La Jornada, Sección Política, 26 de diciembre de 2004. México.

de lo que dispone; se estaría solo ante una aparente reforma; la definición de la irregularidad puede derivar de una acción que entable un poder.¹⁵⁶

La Constitución, en las fracciones I y II del artículo 105¹⁵⁷ determina la procedencia de la controversia y la acción en contra de todo tipo de actos de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios; la disposición es general, incluye todo tipo de actos legislativos o administrativos; están al margen de los actos de naturaleza jurisdiccional. Las leyes que el Presidente de la República emita en uso de las facultades extraordinarias son susceptibles de cuestionarse por esa vía, en los casos que habiendo excedido la autorización del Congreso de la Unión, invadan la competencia o atribuciones de aquellos a quienes se les confiere el carácter de parte. En estos supuestos, en virtud del título cuarto, debido a que no implica traición a la patria o la comisión de delitos graves del orden común, no puede encausársele por violaciones a la Constitución.

Existe el principio teórico expreso terminante de que la constitución es de naturaleza suprema, en virtud de éste todos los entes y autoridades determinados en ella, están obligados a acatarla y a someter su actuación a lo

¹⁵⁶ ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, *Controversias Constitucional, Principales Argumentos y sus Efectos*, Apuntes Resumidos, 1era Ed. Editorial JUS, México 2001.

¹⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica.

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de solo asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran en materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un estado o el Distrito Federal.
 - b) La federación y un Municipio.
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la comisión permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un Municipio;
 - g) Dos Municipios de Diversos Estados;
 - h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - y
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

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, (...)

que disponga; por razón de ese principio de supremacía se afirma que todo acto que la contradiga es nulo. Todo lo anterior es válido en principio y teoría.

No lo es en el momento que se contrapone con el principio de seguridad¹⁵⁸ y vigencia del orden jurídico prevaleciente.

Toda ley tiene a su favor la presunción de estar de acuerdo con la Constitución; esa presunción es válida, salvo que exista una declaración de inconstitucionalidad; si ésta se obtiene por la vía de amparo, es de efectos relativos; para obtener la declaración correspondiente por la vía de acción de inconstitucionalidad es necesario que se haya entablado dentro del plazo de 30 días naturales siguientes. Si se trata de actos susceptibles de impugnarse por la vía de la controversia, el vicio debe invocarse en los 30 días que sigan a la notificación del acto, que el actor se ostente como concedor o que sigan a su publicación oficial.

Por lo que se expuso, en este capítulo se advierte que nuestra Constitución Política cuenta con los instrumentos a través de los cuales se busca mantener y defender el orden creado por la ley, mismos que se encuentran englobados en el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad. El tema en que quisiera nos enfocáramos en relación a lo que establece el Capítulo III referido a los organismos autónomos y el medio de defensa con el que cuentan, en este caso y de acuerdo al orden que se a creado a través de este trabajo procedemos a conceptualizar y verificar el procedimiento de la Controversia Constitucional.

¹⁵⁸ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Juan José, *Una Aproximación a los Principios de Seguridad Jurídica*,_ artículos doctrinales de derecho administrativo, Noticias Jurídicas.
<http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200504-3555121421051720.html> Consultada en línea el 7 de marzo del 2008.

La Seguridad Jurídica es uno de los bienes más preciados que el Estado garantiza. En alguna medida una de las justificaciones principales de la existencia del Estado ha sido precisamente que, mediante el monopolio de la incertidumbre y la violencia, asegura la existencia de una sociedad coordinada a través de la observancia de las normas jurídicas y mandatos de autoridad lo que permite a los individuos que se muevan dentro de un mandato legal.

CAPITULO V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE DEFENSA

En el desarrollo de este capítulo se visualiza los juicios que se promueven consecuencia de conflictos entre poderes o niveles de gobierno cuando afectan entre estos, su esfera competencial, contraviniendo con ello la Constitución Federal.

Este juicio que se promueve como única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación es:

1. La Controversia Constitucional

La controversia constitucional, invención del constituyente de 1917, es un medio por virtud del cual se controla la constitucionalidad, se defiende y se hace operante el principio de supremacía que es propio de la carta magna, se sanciona con nulidad los actos que atentan contra ellos y se encauza la acción de los poderes y órganos federales y locales, a lo previsto y mandado por ella.¹⁵⁹

Por virtud de la controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los entes y órganos de autoridad previstos por ella rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros.

Las controversias no buscan sancionar a los autores de las violaciones e invasiones; esa función que corresponde al gran jurado y a las autoridades previstas en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, previa acusación formulada por el Ministerio Público o los particulares, en los términos previstos en los artículos 21 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última parte.¹⁶⁰

¹⁵⁹ HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales*, 2ª. Serie, Editorial Jus, México, 1964, p.254

¹⁶⁰ CARDENAS GRACIA, Jaime, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Revista Jurídica, IJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

La Constitución en el caso de las controversias, atribuye las sentencias que dicta el pleno de la corte a efectos generales; en esa virtud, para reducir el número de cuestionamientos de los que debe conocer y con el objeto de preservar el principio de seguridad jurídica, que pudieran ser cuestionados de forma reiterada se permiten a los particulares el tener acceso a esa vía de defensa con efectos generales pero de acceso restringido.

2. Breves Antecedentes.

El artículo 137, fracción I, de la Constitución Federal de 1824, atribuía a la Corte Suprema de Justicia la facultad de "conocer las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó".¹⁶¹

El artículo 73, fracción IV, primer párrafo, del voto particular de la minoría de la Comisión de la Constitución, de 26 de agosto de 1842, confería a la Suprema Corte de Justicia la atribución de conocer "las diferencias de los estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, siempre que las reduzcan a un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia"¹⁶².

La facultad expresa de la Corte de conocer de conflicto interestatales se previó nuevamente en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de el 15 de marzo de 1856, que facultó al máximo Tribunal para "conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro estado de la nación, siempre que se les reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre

¹⁶¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema corte de Justicia. Sus Leyes y sus Hombres*, México, 1985, p. 50

¹⁶² *Idem*, p. 110.

un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen ese derecho, reclamando la concesión de la autoridad que lo otorgó.¹⁶³

La constitución de 1857 estableció que los medios de defensa, el principal, el autocontrol, previsto en el artículo 121 y el juicio de amparo, al que confirió los efectos relativos; el control adicional, el juicio político, fue estructurado expresamente con vista a sancionar a los autores de las violaciones a la Constitución. La controversia constitucional no fue contemplada por ella; es una invención del constituyente de Querétaro.

El artículo 105 original, tal como fue aprobado por el constituyente de 1917 disponía: "Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre de poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como en aquellas que en la Federación fue parte", y otra, angosta, en la que solo podía plantearse cuestiones de constitucionalidad, las que surgieran entre poderes de un Estado.

Originalmente las partes de una controversia sólo podían ser la federación, los estados y los poderes de éstos; estaban excluidos tanto el Distrito Federal como los municipios. El artículo 105 hasta antes de 1994, había sido modificado dos veces, una en 1967, para facultar al congreso de la Unión para determinar, de las controversias en que la federación es parte, previo la posibilidad de que los órganos de gobierno del Distrito Federal pudieran ser parte de las controversias constitucionales.¹⁶⁴

En 1994 el artículo fue modificación de nueva cuenta,¹⁶⁵ la competencia del pleno ampliada; en lo sucesivo conocerá de controversias entre poderes y entre órganos de autoridad: por invasión de facultades y de atribuciones.

¹⁶³ *Idem*, p. 161.

¹⁶⁴ *Diario de Debates del Constituyente 1916-1917*, México, 1960, tomo II. P. 777 y siguientes y 822.

¹⁶⁵ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al día 31 de diciembre de 1994.

El nuevo precepto contempla tres conceptos genéricos: I. Controversias constitucionales; II. Acciones de Inconstitucionalidad, III: Recursos de Apelación en contra de sentencias de jueces de distrito.

3. Naturaleza y Objetivos

¿Qué es la Controversia Constitucional? De la respuesta que demos a esta pregunta podremos obtener lo que consideramos la naturaleza propia de esta figura jurídica.

Antes de dar respuesta a esta interrogante, para entender mejor esta figura jurídica considero que se debe partir de la noción de lo que es un juicio simple con sus etapas esenciales:

1. Presentación de la demanda;
2. Emplazamiento;
3. Periodo de pruebas y alegatos;
4. Audiencia; y
5. Resolución.

Es decir, la noción básica de lo que debe entenderse como CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL parte de la noción de un juicio, si bien con sus características propias que mas adelante analizaremos.

Para tratar de definir la naturaleza de la Controversia Constitucional, puede atenderse inicialmente a sus características propias¹⁶⁶:

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o comisión Permanente, los Poderes de un

¹⁶⁶ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia Sobre Controversia*, México, Porrúa, p. 110.

Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.¹⁶⁷

Vale la pena destacar, que, aun cuando de manera genérica estas controversias se denominen constitucionales pueden tener como objeto de control de regularidad no sólo la constitución, sino también el control de legalidad. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura establecidos en la Constitución Política¹⁶⁸.

Ahora bien, de acorde con la naturaleza de las controversias constitucionales, no basta el planteamiento de la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que en ella se impugnen, sino también que exista la afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

De tal forma que sólo cuando se alegue contravención a la Carta Fundamental por normas o actos de un órgano, poder o entidad que afecten a otro, es que podrá enterarse al estudio de los conceptos de invalidez que se hayan hecho valer.

De las características destacadas podemos deducir substancialmente que su naturaleza es la de un juicio entre Órganos y Poderes que tienen autoridad y que representan un nivel de gobierno dentro del sistema federal, en la que solicita la invalidez de las normas generales o de actos concretos que se estiman contrarios a la Carta Magna o a la ley.

Ahora bien, ¿para qué sirve la controversia constitucional? La finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los órganos y poderes que se

¹⁶⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Memoria del Colegio Nacional, México, 1997.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1510/37.pdf> Consultada el 5 de marzo del 2008.

¹⁶⁸ MAC GREGOR FERRER, EDUARDO, *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 1131.

derivan de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República.

En consecuencia, cuando se ejercita la CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, es porque se estima que los actos de dichos Órganos y Poderes no se han ajustado a lo que preceptúa la Constitución Federal.

Debe insistirse que en atención a la naturaleza y fines que persigue el procedimientos constitucional de la controversia, se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República con el fin de garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el Sistema Federal.

Lo anterior se refuerza si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que señaló al respecto:

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. (...)

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de a voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

Del texto de esa iniciativa se desprende que el poder reformador, al dotar a la Suprema Corte de Justicia de las facultades para resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre los órdenes jurídicos parciales, con tal determinación le asignó el carácter de tribunal constitucional para realizar el control de la regularidad respecto de actos de poder e imperio, que si bien tienen una connotación política, también producen efectos en el sistema

jurídico nacional, que son susceptibles de afectar a los habitantes de cada uno de los órdenes parciales sobre los que ejerce ese control.

De este modo, en el ejercicio del control constitucional no es la connotación política del acto de poder el problema central de la hermenéutica¹⁶⁹ que debe realizarse, pues partiendo del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones pueden presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, el órgano de control está llamado a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro de un sistema jurídico nacional, pues será siempre la decisión del tribunal constitucional una opción jurídica, aun cuando tenga un contenido político pues la resolución siempre tendrá que emitirse y apegarse al derecho primario.¹⁷⁰

4. Antecedentes del Artículo 105 Constitucional.

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer las controversias que se susciten entre uno o más Estados; entre uno o mas Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

¹⁶⁹ Hermenéutica.- Adj. Arte de interpretar textos y especialmente interpretar textos sagrados. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª.ed, 2003.

¹⁷⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Cuadernos Constitucionales, México-Centro América, núm. 12, 2ª ed. México, UNAM/ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.

Desde la Constitución de 1824¹⁷¹, en el capítulo de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia le fue otorgada, entre otras, la siguiente: "Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación (artículo 137 fracción I). Esta atribución se reprodujo tanto en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 como en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de fecha 23 de noviembre de 1855, para señalar, en las primeras, que son facultades la citada Corte Suprema: "conocer las demandas judiciales que un Departamento intente con otro" (artículo 118 fracción V), y en el segundo; "conocer las dificultades que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que se reduzca un juicio verdaderamente contencioso, en que se deba recaer formal sentencia" (artículo 98).

Años más tarde los miembros del Constituyente de 1857 propusieron, en un principio de la Suprema Corte de Justicia, la facultad de conocer, desde la primera instancia, de las controversias que pudieran suscitarse entre dos Estados de la República y de aquellos en que la *Unión* fuera parte, además de las que se relacionaran con los tratados celebrados por la autoridad federal. Se pensó así mismo que debía tener conocimiento de todos aquellos juicios intentados por los embajadores, diplomáticos de las naciones extranjeras acreditadas en el país, cuando así lo determinaran las leyes secundarias o en los casos que podría actuar como tribunal de apelación o de última instancia conforme a la graduación que hicieran las leyes aplicables y siempre de acuerdo a las atribuciones concedidas a los magistrados de circuito o jueces de distrito; todo ello, en el marco de una sola y amplia disposición constitucional que comprendiera las situaciones más generales de éstas materias, para ser posteriormente reguladas, en particular, por las correspondientes leyes reglamentarias que procediesen.

¹⁷¹ Constitución de 1824. Biblioteca Miguel Cervantes de Saavedra.

La Constitución de 1824 era de corte federal y carácter conservador, fue la primera Constitución de México, entra en vigor el 04 cuatro de octubre de ese año, después del derrocamiento del primero imperio mexicano de Agustín de Iturbide. Esa Constitución define al Estado Mexicano como una república federal y representativa.

Sección III. De la corte Suprema de Justicia.

Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó (...)

La redacción final¹⁷² respecto de los conflictos interestatales quedó en los siguientes términos "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento desde la primera instancia, de las controversias que susciten de un Estado con otro y de aquellas en la Unión fuera parte" (artículo 98 de la Constitución de 1857)¹⁷³. Esta redacción no sufrió modificación alguna durante la vigencia de dicha carta constitucional, siendo hasta el año de 1916, en ocasión del proyecto¹⁷⁴ de Venustiano Carranza, que en el grupo de atribuciones que consideró correspondían a la Suprema Corte de Justicia propuso en relación con las controversias que pudieran seguir entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado, cuando esas provinieran con motivo de sus funciones o se refiriesen a la constitucionalidad de sus actos, que fuese el Poder Judicial Federal quien las examinase y dictara la resolución procedente, siempre en última instancia; agregándose también que dicho poder competiría conocer de los conflictos entre la federación con uno o más estados y de todos aquellos en que la federación fuera parte. (artículo 104¹⁷⁵ del proyecto).

¹⁷² CARDENAS, GRACIA JAIME, *Controversias Constitucionales*, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Publicación Número 86, 2008.

¹⁷³ Constitución de 1857. Biblioteca Miguel de Cervantes de Saavedra.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue una Constitución liberal escrita en México durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Fue promulgada el 05 cinco de febrero. Organiza al país en un República federal. Entre otras cosas incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales y un procedimiento judicial para defender ese derecho, llamado amparo. También apoyaba la autonomía de los Municipios, en que se dividen los Estados desde un punto de vista político.

¹⁷⁴ Exposición de Motivos de la Constitución Política de 1917. Comentario de Manuel Rodríguez tomado el 12 de Noviembre de 2007, página oficial: <http://www.cableeducacion.org.mx/micrositios/Constitucion1917/c3.htm>

(...) aclaran que las reformas que se propondrían en el proyecto respectivo, tocarían la organización y funcionamiento de los poderes públicos, que no podía o debían alcanzarse a través de los trámites establecidos en la Constitución de 1857 y en fin, de acuerdo con el texto del artículo 39 entonces vigente, la soberanía del pueblo era ilimitada por lo que era preciso convocar a un Congreso Constituyente.

¹⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I.B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, solo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio recurso alguno;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la federación fuese parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y de los de la Federación, o un Estado;

V.- De los casos concernientes al cuerpo diplomático y consular.

Recordar que al referirnos a este precepto constitucional, que algunos diputados pretendieron que la Suprema Corte conociera asimismo de las controversias de orden político que pudieran presentarse entre los poderes locales de un estado, cuestión que mucho se había debatido al discutírsela fracción VII del artículo 76¹⁷⁶ sobre las facultades del senado, en la cual se había tenido igual pretensión, pero a ello se opusieron algunos Diputados, quienes adujeron en contra de la propuesta, que si bien era cierto que al discutirse las facultades del Senado de la República se había prohibido a éste órgano del Congreso de la Unión conocer de los conflictos políticos de un estado, por no resultar de su incumbencia, tampoco era de la Suprema Corte a quien competía su conocimiento, porque ni siquiera las cuestiones de constitucionalidad por motivos políticos que surgieron en una entidad federativa podían quedar incluidas en este aparato o en el Poder Judicial de la Federación por tratarse de actos no jurisdiccionales. Insistieron que la Suprema Corte debe conocer de materias de naturaleza constitucional en las que esté facultado para decir la última palabra, evitando toda controversia política, aún cuando sean políticas y constitucionales al mismo tiempo, pues debe ser ajena a su participación tanto en una como en otras por corresponder al juicio político¹⁷⁷.

A este debate se debió que el texto presentado se le agregue la palabra *solo*, suprimiéndose la conjugación copulativa "o" para dar la precisión a los únicos casos en que la Suprema Corte de Justicia pueda tener intervención tratándose de los poderes de los estados, si el conflicto versa sobre la constitucionalidad de sus actos. Respecto de los conflictos que surjan entre la Federación y uno o mas estados, pude apreciarse que el texto del proyecto es el que ostenta el artículo 105, excepción hecha de la frase final, *en los casos que establezca la ley*, que se adicionó por decreto legislativo de fecha 25 de octubre de 1967, fecha que igualmente quedó reformada por la Ley Orgánica

¹⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica

Art. 76.- Son facultades exclusivas del senado:

(...) VII.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho en los términos del art. 110 de esta Constitución (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982).

¹⁷⁷ Es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

del Poder Judicial de la Federación¹⁷⁸, en el cual se ha dejado establecido que nuestro tribunal debe conocer de las controversias en que la federación fuera parte, cuando a juicio del pleno los asuntos a dirimir se consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo en estos casos el parecer del Procurador General de la República.

En materia de juicios federales en los que la nación sea parte, ha sido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha aclarado las controversias suscitadas entre dos o más estados de la Federación. Ha expresado por una parte, que por Federación debe entenderse para los efectos del artículo 105, la entidad de los Estados Unidos Mexicanos sin que sea jurídico confundir dicha entidad con la forma de gobierno que ha sido adoptada por la nación y mucho menos con alguno de los tres poderes mediante los cuales ejerce su soberanía, o con alguno de sus órganos de estos tres poderes; porque en la relación jurídica que dé origen a controversias de esta índole, será siempre necesario reconocer una afectación, ya sea de los principios o del contenido de la soberanía de la nación, para precisar cuáles facultades se han otorgado a la Federación y cuales a los estados, ya que nuestra Constitución independiza las esferas de las atribuciones que son federales y las que son locales, determinando al mismo tiempo por la órbita en que se mueven las facultades de los tres poderes tanto federales como locales.

Por otra parte prevé la independencia de las atribuciones concedidas a los órganos de tales poderes, expresando que esto es responsabilidad absoluta de las leyes orgánicas. Por esta razón ha estimado que no es jurídico ni legal hacer trascender la vinculación en derechos y obligaciones a sujetos de imputación de voluntad jurídica diferente a los previstos por ley, como individuales por no corresponder estos últimos derechos a la respectiva esfera de su atribución, es decir, no trascender a la Federación.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en pleno:

I.- De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I. y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)

¹⁷⁹ *Informes de Labores del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1957, pp. 107-109

Por último en materia de conflictos presentados por una entidad federativa y vecinos de otra surgidos con motivo de intereses patrimoniales, ha resuelto en aplicación del artículo 105 constitucional, que son los jueces federales quienes tienen la jurisdicción para examinar cualquier controversia de esta índole y de ningún modo los jueces estatales. Aunando a lo anterior se ha sustentado el criterio de que cuando susciten problemas entre tribunales de la Federación y los estados o entre los tribunales de un Estado y otro, tales problemas no pueden ser resueltos mediante juicios de garantía si no por ministerio de la Suprema Corte, actuando en pleno.

En resumen la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará facultada para actuar a través del pleno, cuando un estado interponga reclamación contra otro en los supuestos siguientes: a) por cuestiones de límites; b) por invasión de jurisdicción; c) cuando un grupo de residentes en el territorio de otro Estado incurra en violaciones que afecten la soberanía del que se estime afectado. Ahora bien, por lo que corresponde a los conflictos surgidos entre los poderes de una entidad federativa, podrá dictar resolución, si por ejemplo: a) en la esfera administrativa se invade la jurisdicción de la autoridad federal, b) cuando los miembros del poder legislativo han pretendido desconocer facultades del poder ejecutivo; y c) que tengamos noticia, cuando han existido problemas de orden municipal entre colindantes. Finalmente la federación puede ser parte siempre que las leyes secundarias así lo dispongan; en dichos casos nuestro alto tribunal conocerá de los juicios respectivos. La mejor defensa de la Constitución frente a los poderes públicos se encontrará en la forma de evitar el exceso, para corregir cualquier acto que implique violación a las normas jurídicas. De ahí que sea en el Poder Judicial Federal en quien haya quedado depositado el deber jurídico de reparar una violación que afecte a la nación misma o a una de sus partes.¹⁸⁰

¹⁸⁰ BURGOA, IGNACIO *Las Normas de Orden Público y el Interés Social. Su Referencia especial a la Suspensión del Acto Reclamado, Problemas Jurídicos de México*, México, 1953 pp.19-46

5. Las partes en la Controversia Constitucional.

Sólo pueden ser parte de una controversia aquellos a quienes la constitución autoriza expresamente. Únicamente pueden figurar como partes, ya sea como actores o demandadas, ciertas autoridades; ello solo se puede dar entre: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del Pleno de la Corte; esa debe ser la regla general, válida en todo caso, salvo que se trate de un caso que afecte directa, expresa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y una exista norma expresa que así lo permita como lo hacen los incisos (c), (h), y (k) de la fracción I del artículo 105¹⁸¹ constitucional.

Quienes no aparecen en la enumeración limitativa que hace la fracción del artículo 105, no pueden recurrir a la controversia constitucional; así están excluidos de promoverla, por ejemplo, una diputación permanente de una entidad, y las cuestiones en que intervengan están sujetas a la competencia de los tribunales ordinarios competentes¹⁸².

¹⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica.

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994)

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral y a los establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de Diciembre de 2005)

A).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

B).- La Federación y un Municipio;

C).- El Poder Ejecutivo y el Congreso e la Unión; aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la comisión permanente, serán como órganos federales o del Distrito Federal;

D).- Un Estado y otro;

E).- Un estado y el Distrito Federal;

F).- El Distrito Federal y un Municipio;

G).- Dos Municipios de diversos Estados;

H).- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

I).- Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

J).- Un Estado y el Municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

K).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

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

(...)

¹⁸² Conforme al citado artículo 105, fracción I, en relación con el 10 de su respectiva Ley Reglamentaria, será parte actora, demandada o tercero interesado la entidad, poder u órgano de los entes mencionados.

Los particulares no están legitimados para accionar una controversia constitucional. Más aun, ni siquiera los integrantes de esas entidades, poderes u órganos en lo individual o sin la representación de estos, puede ejercitar esta acción.

En la fracción I del artículo 105 se alude a los entes, a los poderes y a los órganos, esto último es válido por lo que hace que el Distrito Federal; en ello contada propiedad, se alude a los municipios y lo a los órganos que dentro de ellos ejercen actos de autoridad y los representan, como son los ayuntamientos y los concejos municipales.

Los entes, poderes y órganos, para estar en posibilidad de acceder a la controversia y ser partes en ellas, requieren de un interés a éste pudiera denominársele interés constitucional; la existencia de este elemento hace que en principio, sean aplicables los criterios que en materia de amparo que existen para determinar cuando, por ejemplo, son partes en los juicios de garantías de la federación o de los estados.

Ese elemento tiene tres aspectos; se requiere el concurso de todos para hacer procedentes una demanda o una contestación a ella:

El primero, que exista una violación a la Constitución General de la República; quedan al margen de ser tramitadas por esa vía las violaciones que realicen a las leyes federales, los tratados internacionales, a las constituciones locales y a las fracciones de las leyes ordinarias, aquellos que pueden asumir el carácter de parte.

Segundo, que la violación a la Constitución General sea atribuible a uno de aquellos que por virtud de lo dispuesto en la fracción I del artículo 105, pueden ser demandados en la controversia, y que ella sea en perjuicio de uno o varios entes, poderes u órganos que esa misma fracción enumera.

Si la violación la cometen autoridades no contempladas en el precepto citado, como ejemplo, la Procuraduría General de Justicia de un Estado en contra de la Procuraduría de otra entidad, la controversia no procedería. Sería desvirtuar los fines de la controversia el suponer que todo conflicto en que estén de por medio cuestiones de constitucionalidad, deba ser planteado por vía de ella y llevado a la consideración del pleno de la Corte.

Y tercero, que el acto, además de ser violatorio de la Constitución, lesione el acto de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, dispone quiénes son las partes en el juicio de controversia constitucional:

1.- Actor o demandante: la entidad, poder u órgano que promueve la controversia.

2.- Demandado o demandados: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido o promulgado la norma general, o bien pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.

3.- Tercero o terceros interesados: la entidad, poderes u órganos de que habla la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse.

4.- El Procurador General de la República.

En virtud de la controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los entes y órganos de autoridad establecidos en ella, rebasen su campo de acción e invadan el que se asigna a otros.

Aunque en aquella hay un actor y un demandado, la acción se endereza directamente contra el acto; se persigue que se declare su nulidad por medio de invocar, fundar y probar causales de invalidez.

La controversia no busca sancionar a los autores de las violaciones e invasiones; ésa es una función que le corresponde al jurado en la sentencia y a las autoridades presididas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previa acusación formulada por el Ministerio Público o los particulares, en los términos de los artículos 21 y 109, última parte.

La constitución en el caso de las controversias, atribuye las sentencias que dicte el pleno de la corte efectos generales; en esa virtud, para reducir el número de cuestionamientos de los que debe conocer, y con el objetivo de preservar el principio de seguridad jurídica, que pudiera ser cuestionado en forma reiterada si se permitiera a los particulares tener acceso a esa vía de defensa, sólo se permite recurrir a ella a ciertos entes, poderes y órganos

expresamente determinados; se trata de una defensa con efectos generales, pero de acceso restringido.¹⁸³

5.1. Personalidad¹⁸⁴.

En virtud de que las Controversias Constitucionales las promueven las entidades, poderes u órganos, la ley precisa la manera en que los mismos han de ser representados.

Se prevé que el actor, el demandado y el tercero interesado serán representados por aquellas personas que determinan sus correspondientes normas y, en todo caso, se presumirá dicha representación.

Por tanto, se hace necesario para la mejor comprensión, hablar respecto a la legitimación y distinguir entre la legitimación en la causa y legitimación en el proceso¹⁸⁵.

La legitimación en la causa se traduce en la afirmación que se hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado actual. Por su parte, la legitimación procesal se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determinado, frecuentemente en nombre y representación de otra persona.

Sobre este aspecto destacan los siguientes criterios:

TESIS AISLADA XVI/97
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LO RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE.

TESIS AISLADA XVIII/97
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
LA FALTA EVIDENTE DE FACULTADES DE REPRESENTACIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA IMPIDE PRESUMIRLA

¹⁸³ ARTEGA NAVA, Elisiur, *Derecho Constitucional*, Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Oxford, México, 1999, pp. 821-82

¹⁸⁴ ACUÑA, MENDEZ, Francisco, *La controversia constitucional en México*, Porrúa, México, 2004, p. 126-131.

¹⁸⁵ GOZAINI, OSWALDO, Alfredo, *Teoría Procesal de la Legitimación*, LL España, 1989, p. 235.

(Artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

TESIS P. LXXIII/98
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y
LEGITIMACIÓN PASIVA.

Esta última tesis señala que los órganos derivados, en ningún caso podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional; pero que en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo, no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, por lo que cada caso en particular deberá analizarse ello.

Asimismo respecto a la representación en las controversias constitucionales debe tenerse en cuenta lo sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis No. X/96 que dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDADA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LA LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN.

Finalmente la tesis aislada XIX/97 que dice:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.

Cabe resaltar la forma de representación del Presidente de la República, respecto del cual el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 nos indica:

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el Secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el Consejo jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerado para tales efectos las competencias establecidas por la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y la suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan".

5.2. Supuestos de procedencia

La procedencia de este tipo de juicios depende de la esfera competencial del promovente sea afectada por un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación entrañe una contravención a la Constitución General de la República. Pese a que esto se derive de lo dispuesto por la propia constitución y la ley reglamentaria, la necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido establecida por los criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no se encuentra contenida explícitamente en los ordenamientos citados¹⁸⁶.

En otro orden de ideas, el artículo 19¹⁸⁷ de la ley reglamentaria enumera varios supuestos de improcedencia de la controversia constitucional:

- 1.- Contra Decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Contra normas generales o actos concretos en materia electoral;
- 3.- Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- 4.- Contra normas generales o actos concretos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*;
- 5.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de controversia;
- 6.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- 7.- Cuando la demanda se presenta fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley reglamentaria; y

¹⁸⁶ BURGOA, Ignacio, *Las Normas de Orden Público y el Interés Social*. Su Referencia especial a la Suspensión del Acto Reclamado, *Problemas Jurídicos de México*, México, 1953 pp.56-62.

¹⁸⁷ *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

8.- En los demás casos que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

El pleno del máximo tribunal debe estudiar las causales de improcedencia citadas, aunque las partes no las hagan valer. Por otro lado, se hace valer una causal de improcedencia que implique el estudio de fondo del asunto, deberá desestimarse, dado que todas las causales de este tipo deben ser claras e inobjetables; en tal supuesto, la controversia será procedente y se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales, siempre que no se surta otro motivo de improcedencia.

5.3. La Demanda.

En este punto me pareció conveniente considerar los plazos en que debe presentarse una demanda de controversia constitucional y los requisitos que debe contener.

En primer lugar, en los casos de actos concretos se tienen treinta días contados a partir del siguiente al que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne; al en que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o en el acto que se ostente sabedor del acto¹⁸⁸.

Por otra parte, en caso de normas generales, el cómputo será de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del siguiente a aquel en el que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que de lugar a la controversia.

Los órganos legitimados para promover controversias constitucionales tienen una doble oportunidad para impugnar normas generales: tanto con motivo de su publicación como la primera vez que se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

¹⁸⁸ Artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando se trate de conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la interposición de la demanda será de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general de de la realización del acto que la origine.

Por tanto, el escrito de demanda deberá señalar:¹⁸⁹

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

Como se mencionó antes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano facultado para conocer las controversias constitucionales. Ahora, bien hay casos en que no ejerce el Pleno esa atribución. En efecto, cuando por cualquier causa no proceda el examen de las cuestiones de constitucionalidad propuestas en la demanda, las salas del Máximo Tribunal son competentes para resolver.

La instrucción de la controversia constitucional se encuentra regulada por los artículos 24 a 38 de la ley reglamentaria.

Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designa, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor para que ponga el juicio en estado de resolución.

El Ministro instructor examina ante todo el escrito de la demanda y, si encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo desecha de

¹⁸⁹ Artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

plano. En cuanto a lo que debe entenderse por "motivo manifiesto e indudable de la improcedencia" se entiende lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de la ampliación y de los documentos anexos a tales promociones, mientras que lo indudable resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de la improcedencia de que se trate efectivamente se actualice en el caso concreto, de modo aun que cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería posible obtener una convicción diversa.¹⁹⁰

Admitida la demanda, el Ministro instructor ordena emplazar a la parte demanda para que le conteste dentro del término de treinta días, y de vista a las demás partes para que en idéntico plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora.

El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación, si en ésta aparece un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si aparece una superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitan conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de la demanda, contestación, reconvencción o ampliación resultan oscuros o irregulares, el Ministro instructor previene a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro de los cinco días siguientes.

De no subsanarse las irregularidades y si el Ministro instructor estima que la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, corre traslado al Procurador General de la República por cinco días y con vista a su pedimento,

¹⁹⁰ Tesis P.J.J., *Idem*, t. XIV, octubre 2001, p. 803 CD-ROM IUS: 188,643.

si lo hiciere, admite o desecha la demanda dentro de las 48 cuarenta y ocho horas siguientes.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda y en su caso, su ampliación o la reconvencción, el Ministro instructor señala fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor puede ampliar el término de la celebración de la audiencia cuando la importancia y trascendencia del asunto lo amerite.

La falta de contestación de la demanda o de la reconvencción en su plazo respectivo, implica que se presumen como ciertos los hechos, señalados en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada según corresponda.

Las partes pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y las que sean contrarias a derecho. En cualquier caso corresponde al Ministro instructor desechar de plano las que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva. En la audiencia se ofrecen y rinden las pruebas, salvo la documental, que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y que se tenga recibida en el acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

La prueba testimonial, pericial y de inspección ocular deben anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admiten más de tres testigos por cada hecho.

Concluida la audiencia, el Ministro instructor somete a consideración del Pleno el proyecto de resolución respectivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de sus integrantes, está facultada para emitir acuerdos generales tendientes a aplazar la resolución de los juicios de amparo radicados en ella hasta que se resuelva una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueran las mismas. En este supuesto no corre el término previsto por el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo, que es de 300 días incluyendo los inhábiles.

No procede la acumulación de controversias; sin embargo cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrán ser resueltas en la misma sesión.

Cabe señalar que los artículos 14 y 18 de la ley reglamentaria contemplan la suspensión provisional de los actos impugnados tanto de oficio como a petición de parte, y sus efectos durarán hasta que se dicte sentencia definitiva. En cualquier momento previo a la sentencia, las partes pueden solicitar la suspensión incidentalmente.

Antes que la Corte determine si es no procedente la suspensión debe estudiar las características de la controversia constitucional; si decide otorgar la suspensión, señalará sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirlas los actos suspendidos, el territorio respecto del que opere, el día que surtirá sus efectos, y de ser necesario los requisitos para que sea efectiva.

Sin embargo, la suspensión no procede en ninguna controversia constitucional planteada contra normas generales, ni cuando se ponga en peligro la seguridad o la economía nacionales o las instituciones jurídicas fundamentales, ni cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que el solicitante pudiera obtener de ella.

5.4. Las Sentencias

Las controversias constitucionales pueden dar lugar a tres tipos de sentencias:¹⁹¹

- 1.- De sobreseimiento: declaran que en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que sugiera algún supuesto de improcedencia.
- 2.- Estimatorias: son aquellas que la Corte estima que la norma general de los actos reclamados en la controversia en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal; y
- 3.- Desestimatorias: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o el acto impugnado o, por lo menos, la declaran inconstitucional porque en la votación no se alcanzó la mayoría requerida por la ley.

De los efectos de las sentencias, en ciertos supuestos y previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y la reglamentaria, es posible que una controversia constitucional produzca la invalidez absoluta de una norma general.

Para ello es preciso que en primer término, la controversia se haya promovido contra una norma de carácter general; más aún debe tratarse de alguno de los siguientes asuntos:

- a) Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente.
- b) Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;

¹⁹¹ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, *Op. Cit.* pp. 69-70

- c) Una controversia surgida entre dos órganos de Gobierno del Distrito Federal.
- d) Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio; o bien,
- e) Una controversia promovida por un Estado en contra de uno de sus Municipios.

Es indispensable que la resolución emitida por el Máximo Tribunal en Pleno cuente con el voto favorable de cuando menos ocho Ministros.

Solo en los cinco casos señalados con anterioridad, la sentencia dictada podrá tener efectos generales. En todos los demás casos, producirá efectos únicamente entre las partes.

Una sentencia de controversia constitucional surte efectos a partir del momento que haya dispuesto el Máximo Tribunal. Por lo demás, las resoluciones no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por otro lado el Presidente de la Suprema corte de Justicia de la Nación ordena la publicación íntegra de todas las sentencias en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Ahora bien, si el fallo declara la invalidez de una norma general, se publica en el Diario Oficial de la Federación y el órgano donde la norma invalidada se hubiera publicado.

5.5. Los Recursos

La ley reglamentaria contempla la procedencia de dos recursos en las controversias constitucionales: de reclamación y de queja. No existiría la posibilidad de que pudieran promoverse otros, como la revisión o la apelación, dado que la controversia constitucional es un juicio de una sola instancia, parte de que las sentencias a que da lugar no pueden ser recurridas.

Según el artículo 51 de la ley reglamentaria, el recurso de reclamación puede promoverse contra:

- 1.- Actos o resoluciones que admiten o desechen una demanda, su contestación o sus ampliaciones.
- 2.- Autos o resoluciones que pongan fin a la controversia, o que por su naturaleza puedan causar un agravio material, no reparable en sentencia definitiva, a alguna de las partes.
- 3.- Resoluciones dictadas por el Ministro Instructor al resolver cualesquiera de los incidentes precisados en el artículo 12 de la ley reglamentaria, es decir, los de previo y especial pronunciamiento, tales como la nulidad de notificaciones y falsedad de los documentos.
- 4.- Autos del Ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque una suspensión, con inclusión de las cuestiones suspensionales que son reconsideradas por el Pleno.
- 5.- Autos o resoluciones del Ministro instructor que admiten o desechan pruebas; y
- 6.- Autos o resoluciones del Presidente de la Corte en los que éste tenga por cumplidas las ejecutorias del Pleno; lo que aquí se prevé es que el Pleno examine la determinación del Ministro Presidente.

En cuanto a los actos o resoluciones que puedan causar agravio a alguna de las partes, el Pleno del más Alto Tribunal ha establecido que dicho proceder debe analizarse a la luz de las disposiciones de los ordenamientos invocados. Por lo tanto, si en el recurso de reclamación se hacen valer como agravios la contravención a preceptos de la Constitución Federal por parte del Ministro instructor, tales agravios deben desestimarse por inatendibles, pues jurídicamente no es posible que proceda un medio de control constitucional sobre otro. A través del citado recurso, el Alto Tribunal podrá corregir dentro de aquél las irregularidades del procedimiento que en su caso hubieran existido.¹⁹²

Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal, - este último a través del Secretario del ramo, jefe del departamento administrativo que corresponda o al Consejero Jurídico del Gobierno -, siempre por escrito, para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y el tercero interesado y ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

¹⁹² Tesis P./J. 139/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1043. CD-ROM IUS: 187,928.

El plazo para interponer este recurso es de cinco días hábiles; comienza a computarse al día siguiente al que surta efectos la notificación y no corre en los recesos ni en los días en los que haya labores en el Máximo Tribunal.

En cuanto al recurso de queja, se encuentra regulado por los artículos 55 a 58 de la ley reglamentaria.

Procede solo en dos casos, que están descritos en las fracciones I y II del primer artículo citado:

- a) En el caso de la suspensión, puede interponerse contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por la que la suspensión se haya otorgado.
- b) Contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Lo puede interponer la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno, y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Si las violaciones se relacionan con la concesión de la suspensión, el recurso se promueve ante el Ministro instructor durante el tiempo que transcurra hasta que falle la controversia en lo principal. Por otra parte, cuando se endereza para combatir el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, quién conoce de él es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación.

Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que, dentro del término de 15 días, deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerido tendrá que rendir un informe y ofrecer pruebas; si no lo hace, se presumirá que son ciertos los hechos que se le imputan, lo que podría traer aparejada la imposición de una multa.

67382

Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos. Luego, el Ministro instructor elaborara un proyecto de resolución, que es estudiado y resultado por el Pleno.

6. Rechazos de las Controversias interpuestas por Organismos Autónomos.

A continuación, se exponen diversas controversias constitucionales, las cuales describen los argumentos principales sobre los que versa su no admisión para darles trámite en el procedimiento de este medio de defensa:

1. Controversia número 11/2007 promovida por Instituto Federal Electoral (IFE) en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2007, por considerar que en su aprobación, la Cámara de Diputados violentó la autonomía del organismo¹⁹³.

La legislación electoral establece que el Consejero General es el único facultado para "la determinación, manejo y aplicación del presupuesto".

La controversia se propuso por los consejeros de este Instituto, convencidos de esta vía era la ideal para defender sus derechos autónomos.

La argumentación que se manejó es que en base a lo que establece el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que para la definición de las prerrogativas de los partidos, el Consejo General del IFE determinará anualmente las partidas generales.

Bajo esta lógica, los Consejeros de este Instituto señalaron en su momento que el artículo 15 del decreto del presupuesto, así como las disposiciones relacionadas del propio ordenamiento legal, es violatorio de la autonomía del IFE, toda vez que se presume invade la esfera competencial del mismo, en relación con la determinación, manejo y aplicación el presupuesto otorgado en el decreto.

Violentar la autonomía, supone una limitante para que el Instituto Federal Electoral, toda vez que invade la esfera competencial del mismo, en relación con la determinación, manejo y aplicación del presupuesto otorgado en el decreto.

2. Controversia Constitucional 53/2006 promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) por la intromisión de la autonomía por parte del Pleno del Tribunal Administrativo derivado de la resolución de fecha 22 de febrero de 2006 promovido por el ITEI en el juicio de nulidad 279/2006 promovido por el Auditor Superior del Estado de Jalisco.

¹⁹³ Nota periodística publicada por URRITIA, Alonso, Periódico *La Jornada*, sección política, martes 30 de Enero de 2007.

A continuación se hace un breviario de la improcedencia del mismo:

"(...) El Ministro Instructor advierte la improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, que al efecto dispone: "Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes (...) VIII: En los demás casos en la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley..." en relación al artículo 105 de la Constitución Federal (...)

El Pleno de de la suprema Corte de Justicia de la Nación, de la fracción I del artículo 105 de la Constitución...se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos originarios (**Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal**) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículo 40,41,49, en relación con el 115, 116 y 122 de la propia Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen esta.

De lo anterior se deriva que el mencionado precepto no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que puedan ser parte de una controversia constitucional, a organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio como lo es el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

(...) Sin embargo, no obstante el carácter autónomo e independiente con el que fue investido por el órgano reformador local, y que sus atribuciones y competencias se encuentran establecidas en la Constitución Política del Estado de Jalisco y la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, no encuadra dentro de los supuestos de tutela jurídica que prevé el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, por que dada su propia naturaleza, no se trata de un órgano primario del Estado, de ahí que no cuente con la legitimación para promover este procedimiento constitucional.

3. Controversia Constitucional 128/2006 promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) por la intromisión de la autonomía por parte del Pleno del Tribunal Administrativo derivado de la resolución de fecha 14 de junio de 2006 promovido por el ITEI en el juicio de nulidad II-11/2006 promovido por el Auditor Superior del Estado de Jalisco.

De la controversia que se trata en este punto se da la misma argumentación que se señaló en párrafos anteriores, relacionando la causa, con lo que contempla la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la fracción I y II del artículo 105 y la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

4. Controversia Constitucional 133/2006 promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) por la intromisión de la autonomía por parte del Pleno del Tribunal Administrativo derivado de la resolución de fecha 14 de junio de 2006 promovido por el ITEI en el juicio de administrativo identificado como V 71/2006 derivado del expediente 248/2006 promovido por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco.

De la controversia que se trata en este punto se da la misma argumentación que se señaló en párrafos anteriores.

5. Controversia Constitucional 137/2006 promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) por la intromisión de la autonomía por parte del Pleno del Tribunal Administrativo derivado de la resolución de fecha 31 de mayo de 2006 promovido por el ITEI en el juicio de administrativo identificado como I 252/2006 derivado del expediente 85/2006 promovido por el Gobernador del Estado de Jalisco.

A continuación, se hace un breviarío del mismo donde se hacen distintos señalamientos al respecto:

" (...) No obstante el carácter de autónomo e independiente con I que fue investido el Instituto de Transparencia e información Pública de Jalisco, por el órgano reformador local y que de sus atribuciones y competencias se encuentran las establecidas en la Constitución Política Estatal y en la Ley de Transparencia e Información Pública de la entidad, es un órgano que no se encuentra expresamente previsto como uno de los sujeto legitimados para promover una controversia constitucional por el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, la misma resulta notoriamente improcedente , pues como ya se dijo tratándose de la legitimación activa únicamente cuentan con ella los sujetos que, de manera expresa y limitativa, se enumera en el precepto de la norma fundamental.

Consecuentemente se concluye que el Instituto actor no queda comprendido entre las entidades, poderes y órganos que en términos del artículo 10, fracción I, de la Ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 105, fracción I de a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden figurar como actores en las controversias constitucionales, y por ende, dicho organismo estatal no se encuentra legitimado para plantear al presente controversia constitucional".

6.- Recurso de Reclamación 306/2006-PL, derivado de la Controversia Constitucional 138/2006 promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) por la intromisión de la autonomía por parte del Pleno del Tribunal Administrativo derivado de la resolución de fecha 21 de junio de 2006 promovido por el ITEI en el juicio de administrativo identificado como IV 24/2006 derivado del expediente 196/2006 promovido por el Auditor Superior del Estado de Jalisco.

En este Recurso de Reclamación es importante señalar las ideas principales que se plasmaron en la resolución:

(...) En el recurso de reclamación se expusieron los agravios:

- a) Una cuestión relativa a la existencia de legitimación del actor en la causa no justifica el desecamiento de la acción de controversia constitucional por incidir en el fondo del asunto. Sin embargo, en el acuerdo impugnado el Ministro Instructor sustentó su decisión en una pretendida ausencia de legitimación activa del Instituto actor, olvidándose que ese análisis no corresponde al ámbito de sus facultades...
- ...Son infundado los argumentos que hace valer el recurrente en su único agravio por las siguientes consideraciones:
- Conforme al artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo Constitucional, el Ministro Instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional, cuando advierta que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.
- Al respecto, este Ato Tribunal ha sostenido que por manifiesto debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda (...)
- En la especie, el Ministro Instructor en el procedimiento estimó procedente desechar de plano la demanda de controversia constitucional por considerar que se actualizaba la causa de improcedencia de la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria (...)
- Si bien el objeto primordial de estos juicios es, como ya se dijo, la tutela del ámbito de atribuciones constitucionales conferidas a los órganos originarios del Estado, la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de dichas facultades, las que **nunca deberán rebasar los principios rectores establecidos en la propia Constitución.** (...) únicamente los órganos originarios del Estado pueden promover esta acción, y es el caso que la parte promotora no tiene dicho carácter, deviene inconcuso entonces que se actualiza la causa de improcedencia en comento, puesto que aquel que no puede válidamente ejercer la acción constitucional de que se trata...

7.- Recurso de Reclamación 376/2006-PL, derivado de la Controversia Constitucional 143/2006 promovida por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) por la intromisión a la autonomía por parte del Pleno del Tribunal Administrativo derivado de la resolución de fecha 27 de septiembre de 2006 promovido por el ITEI en el juicio de administrativo identificado como IV 65/2006 derivado del expediente 339/2006 promovido por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social.

Del recurso de reclamación que se trata en este punto se da la misma argumentación y resolución de los señalados en el punto seis.

Ahora bien, atendiendo a que los órganos autónomos no se consideran sujetos de interponer controversias constitucionales a lo estar enlistados en el artículo 105 de la Carta Magna; de esto es conveniente hacer referencia al criterio emitido por el Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se resolvió el dieciséis de junio de mil novecientos noventa y ocho

y que dio origen a la tesis P. LXXIII/98, visible en la página 790, Tomo VIII Diciembre de 1998, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta que señala:

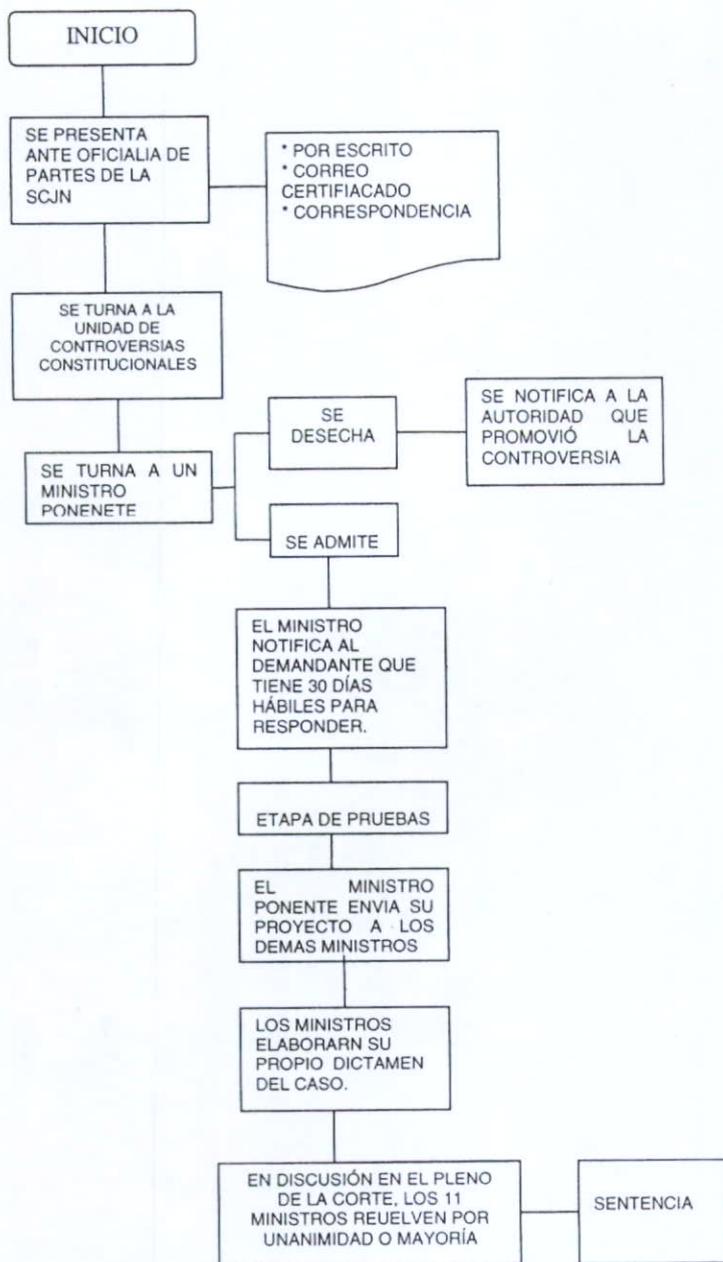
“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de la tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados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

Como se advierte de la tesis antes referida, el Tribunal del Pleno determinó que únicamente podía conocerse el carácter de parte actora e una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos previstos en el artículo 105 constitucional; sin embargo, tratándose de legitimación pasiva, se determinó que para intervenir en el procedimiento no se requería ser un órgano originario del Estado.¹⁹⁴

En conclusión, los órganos constitucionales autónomos actúan como poderes pero no tienen facultades de imperio contra actos de otros poderes que menoscaban sus prerrogativas constitucionales, lesionando sus intereses.

¹⁹⁴ Controversia Constitucional 58/2006. Voto concurrente de los Ministros José Fernando Franco González Salas y Genaro David Góngora Pimentel.

FLUGRAMA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



CONCLUSIONES

PRIMERA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 49 que explica la división de poderes en nuestro país, no aplica un grado de uniformidad en el sistema jurídico mexicano en cuanto a sus prerrogativas de control, pues no evoluciona de acuerdo a las necesidades que sugieren la creación de otros, como son los organismos constitucionales autónomos.

SEGUNDA. Los órganos constitucionales autónomos surgen bajo la idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder evolucionado de esta forma la teoría tradicional del Estado, que sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo más eficaz el desarrollo de actividades encomendadas al Estado.

TERCERA. La creación de estos órganos no altera o destruye la teoría tradicional de poderes, pues la referida circunstancia que estos órganos guarden autonomía de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano, conformándose como nuevos organismos a la par de los órganos tradicionales.

CUARTA. Los órganos constitucionales autónomos actúan como poderes pero no tienen facultades de imperio contra actos de otros poderes que menoscaban sus prerrogativas constitucionales, lesionando sus intereses.

QUINTA. La finalidad de la figura de la controversia constitucional, no sólo se encuentra encaminada a buscar una solución jurídica a los diversos conflictos que puedan suscitarse entre los órganos de gobierno establecidos en la Constitución, si no que estos también tengan a su alcance un instrumento procesal de carácter constitucional a efecto de invalidar normas generales o actos no legislativos.

SEXTA. No puede pasar desapercibido, la posibilidad de que se puedan presentar casos en que los órganos autónomos, eventualmente, en su actuar, pudieran ser susceptibles de que se invada la esfera de atribuciones, que la Ley Suprema reserva para los órganos constitucionales u originarios del Estado, pues el instrumento procesal de carácter constitucional se concibe para que éstos estén en aptitud de ejercer la acción constitucional en contra de cualquier ente público invasor de su esfera competencial, ya sea originario o derivado.

SÉPTIMA. El artículo 105, fracción I, constitucional, no puede interpretarse literalmente ni puede considerarse que establezca un listado taxativo de supuestos que puedan dar lugar a plantear una controversia constitucional, pues de ser así, se perdería de vista su finalidad, su tutela jurídica y, su armonización con aquellas normas que entablen los niveles de gobierno en nuestro país y el principio de división de poderes, quedando en consecuencia, inauditos algunos supuestos que podrían dar lugar a plantear una controversia constitucional.

PROPUESTAS

PROPUESTA NUMERO UNO: Para evitar un posible conflicto en diferenciar los poderes tradicionales de los organismos autónomos los cuales contienen las características necesarias para ostentarse como tales, es posible que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hiciera mención de los órganos autónomos, reconocerlos como órganos a través de los cuales el Estado ejerce su poder. Ello significaría un mayor grado de uniformidad en el sistema jurídico mexicano, lo que dotaría al sistema procedimental de mayor coherencia.

El artículo 49 de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos actualmente 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 en 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 para legislar.

Ahora, si se adiciona la parte relacionada con los poderes autónomos se lee de la siguiente forma:

"El Supremo Poder de la Federación se constituye para su mejor ejercicio por el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las funciones que esta Constitución no conceda expresamente a favor de estos tres poderes, serán ejercidas por órganos constitucionales autónomos creados por esta Constitución, en los términos de la ley respectiva (...)

" 195

¹⁹⁵ Gaceta Parlamentaria, número 1532-I, LIX Legislatura, miércoles 29 de Septiembre de 2004. Esta iniciativa de ley fue presentada por el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de diputados. La otra iniciativa que se ha hecho referencia se publicó en la Gaceta Parlamentaria, número 103, LVIII Legislatura, año 3, segundo periodo ordinario, 30 de abril de 2003. Dicha iniciativa fue presentada por la fracción parlamentaria del PAN en el Senado, y se turnó a las comisiones unidas de puntos constitucionales y de estudios legislativos.

PROPUESTA NUMERO DOS. Considero que los órganos autónomos ostentan las características propias de un poder, y por lo tanto, se les debe reconocer la susceptibilidad respecto de violaciones y ataques emitidos por distintos niveles de poder.

A fin de que estos entes (órganos autónomos) se les pueda garantizar los medios de defensa y procedimentales para no ser víctimas de las actuaciones de otros poderes que pueden invadir su autonomía, violentar sus facultades u atribuciones, se requiere que estos, puedan ser parte de la enumeración que hace la fracción I del artículo 105 constitucional, con el objetivo que puedan recurrir a la figura de la controversia constitucional y en consecuencia, se les pueda conceder como a los otros poderes enlistados en dicha fracción, la cesación del acto reclamado o la anulación del acto de autoridad que es contrario a la constitución.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ZINSER, ADOLFO, *La culpa la tiene el IFE*, Periódico Reforma, viernes 27 de febrero de 2004, sección Nacional.

ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, *Teoría General del Estado*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1987.

ARAGÓN REYES, MANUEL, *La Justicia Constitucional en el siglo XX Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI*, en VV. AA. *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998.

ARTEAGA NAVA, ELISUR, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 1 y 5, Editorial Oxford, México, 1999.

_____ *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigados de la Corte, El Caso Tabasco y Otros 3ª.ed.*, Universidad Autónoma Metropolitana, Estudios Monográficos Monte Alto, México, 1997.

AZUELA GUITRON, MARIANO, *Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. 2ª.ed. Poder judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

BETANCOURT RODRÍGUEZ, ANDRÉS, *Las Administraciones Independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.

BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI INCOLA, *Diccionario de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

BURGOA, IGNACIO *Las Normas de Orden Público y el Interés Social. Su Referencia especial a la Suspensión del Acto Reclamado*, Problemas Jurídicos de México, México, 1953.

CARBONELL, MIGUEL y SALAZAR, PEDRO, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, 1ª.ed., Universidad Autónoma de México, 2006.

CARBONELL, MIGUEL, *Órganos Constitucionales Autónomos*, En Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, Tomo V, México, 2002.

CAREY, GEORGE, *Separatios of Powers of Madison Model: A Reply to Critics*. APRS Vol. 72, N.1, 1978.

CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Universidad Autónoma de México, México, 1996.

CARPIZO, JORGE, *Estudios Municipales, Evolución y perspectivas del régimen municipal en México*, núm. 5, México, 1985.

_____ *Derechos Humanos y Ombudsman*, Universidad Autónoma de México y comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

CORONADO, MARIANO, *Elementos del Derecho Constitucional Mexicano*, Escuela de Artes y Oficios del Estado, Guadalajara, 1899.

COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN, *Constitucionalismo Iberoamericano y Migración de Criterios*, Colección 10 años de la novena época. Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

CORTÉS CAMPOS, JOSEFINA, *La descentralización de función y eficacia de la Administración Pública*, Fundación Humanismo Político, México, 2003.

CRUZ VILLALON, PEDRO, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad, (1918 1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

DE LA CUEVA MARIO, *Estudio Preliminar*, en Heller, H., *La Soberanía*, México, UNAM, 1965.

- DE LA TORRE, JUAN, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1983.
- DE PINA, RAFAEL, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1983.
- Diccionario de la Real Academia Española, 22da Edición, 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1999.
- Diario de Debates del Constituyente" 1916-1917, México. 1960, Tomo II.
- ESTRADA AVILES, JORGE CARLOS, *Reportaje especial Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, DIARIO YUCATÁN, Compañía Tipográfica Yucateca, Enero de 2003.
- FERNÁNDEZ SALGADO, FRANCISCO, *La justicia constitucional ante el siglo XXI; la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelsiano*, México, UNAM, 2004.
- FERRER MAC GREGOR, EDUARDO, *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.
- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, *El requisito del control de constitucionalidad en un estado democrático de derecho*, Colección 10 años de la novena época. Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- GARCÍA LÓPEZ, JORGE, *El Príncipe*, Ed. Síntesis, México, 2004.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL, *El status del tribunal constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, Enero-Abril 1981.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, 2ª.ed., Ed. Alianza, Madrid 1996.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR, *Teoría Política*, Porrúa, México, 1988.
- GONZALO BARRIOS, ARTURO, *Los días y la Política*, Editorial Arte, México, 1967.

GUATINI, RICCARDO, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontarama-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, número 8, México 2001.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO, *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, Colombia, 1996.

HERRERA Y LASSO, MANUEL *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie, Editorial Jus, México, 1964.

JELLINEK, GEORGE, *Teoría General del Estado*, (Trad. Fernando de los Ríos), Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

JULIO TESSIER, ERNESTO, Reporta Especial, *La Constitución Nuestra Voz*, DIARIO YUCATÁN, Compañía Topogáfica Yucateca, 07 de Febrero de 2001.

LANDA ARROYO, JULIO, *Desafíos Constitucionales*, Pontificia Universidad de Perú, Perú 1996.

LOWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1964.

LÓPEZ CANO, JOSÉ LUIS, *Métodos e Hipótesis Científicas*, México, 1984.

MORENO RAMIREZ, ILEANA, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*, Porrúa, 2005.

MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro Vega, Barcelona, Altaza, 1987.

SALDA H, ADALBERTO, *El Estado en la Sociedad Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 1981.

SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *Autoridades Independientes*, Ariel, Barcelona, 2002.

SÁNCHEZ BRIGAS, ENRIQUE, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1999.

SILVA MEZA, JUAN N. *Efectos de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los Procesos Constitucionales*, Colección 10 años de la Novena Época, Discursos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

URIBE ARZARTE, ENRIQUE, *El Sistema de Justicia Constitucional en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa, México, 2006.

LEGISLACIÓN

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Mayo de 1995.

Constitución general de la república y las constituciones especiales de los estados de la federación, t.II, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1984.

Ley del Banco de México. Diario Oficial de la Federación. México. 1993.

Reformas publicadas en el "Diario Oficial de la Federación" correspondiente al día 31 de diciembre de 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" Textos y Estudios Legislativos Número 59, Universidad Autónoma de México y Procuraduría General de la República, Quinta Edición, México 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica.

