

Organismos constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional

Christian G. Segovia*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Introducción.* III. *Organismos constitucionales autónomos.* IV. *Controversias constitucionales.* V. *Legitimación de los organismos constitucionales autónomos para la promoción de controversias constitucionales.* *Conclusión.*

I. Planteamiento del problema

Determinar si un organismo constitucional autónomo que no está expresamente contemplado en la fracción I del artículo 105 constitucional, cuenta con legitimación activa para promover controversias constitucionales, para lo cual, habrá de dilucidarse si dicho numeral prevé un listado taxativo de entes legitimados para su promoción o bien una mención enunciativa de sujetos que puede ser ampliada a través de un ejercicio hermenéutico.

II. Introducción

El principio de la división de poderes en México tiene una larga historia y, como todos sabemos, se funda en la necesidad de evitar que el poder público del gobierno se encuentre tan concentrado que pueda someter y subordinar al pueblo a sus dictados;

* Secretario adscrito al Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

la división de poderes en su concepción tripartita tradicional (ejecutivo, legislativo y judicial) ha dejado de ser concebida como la organización única del Estado que fije el sistema de pesos y contrapesos para controlar al poder público; pues, en épocas modernas, se han incluido nuevos esquemas o poderes mediante la distribución constitucional de funciones o competencias a órganos diferentes, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, lo que ha beneficiado o podrá beneficiar la consolidación democrática de éste, por virtud de los nuevos actores que intervienen en esa nueva concepción de distribución y detentación del poder.

Estos organismos se crean principalmente, por la necesidad de desarrollar funciones nuevas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes, y además, pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política;¹ además, son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o circunstanciales.

Es de señalar, que una de las manifestaciones más destacadas de avance de la reforma del Estado ha sido la proliferación de organismos constitucionales autónomos pro-rendición de cuentas. Estos organismos son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal; es de precisar que en los sistemas presidenciales, estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la aludida estructura tripartita tradicional, pues han mejorado la gobernabilidad democrática y han fortalecido la estructura de pesos y contrapesos.²

El sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción a esta nueva concepción de distribución del poder público, pues, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les ha encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues si bien, la misma ha sido una concepción acertada, no hay razón para suponer que los autores clásicos agotaron su bondad.³

Ahora bien, esa nueva concepción no debe ser sólo hipotética o ideal, sino que debe estar revestida de una autonomía real y con fuerza hacia los demás poderes lega-

¹ CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004 (reimpr).

² ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores en coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 18.

³ ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 124.

les y fácticos. Como John Ackerman ha señalado: “interesa la construcción de organismos que cuenten con lo que se podría llamar una ‘autonomía empoderada’”,⁴ ese concepto lo inspira en el famoso concepto de “*Embedded Autonomy*” de Peter Evans, en cuanto a que busca afirmar de manera simultánea la importancia de los elementos de independencia, profesionalismo y experiencia; ese señalamiento de que los organismos autónomos deben estar empoderados, se justifica en que con ello se obtendrá la posibilidad de actuar con plena fuerza y de manera efectiva, dotándolos así de las atribuciones legales e instrumentos que les permitan ejercer eficazmente la función constitucional de relevancia por la que fueron creados.

Es de señalar que para cumplir con efectividad ese mandato, no sólo se puede contemplar o dotar a esos organismos constitucionales de autonomía, capacidad y estructura, en cuanto a su aspecto básico, ni mucho menos pensar en su desarrollo institucional consolidado por virtud de los elementos que constituyen sus elementos esenciales como su mandato, legitimidad y proactividad en el desarrollo de su función, sino que deben contar a su alcance con los medios jurídico procesales que permitan ejercer en su beneficio un control constitucional, respecto de actos o normas que hayan sido dictados o ejecutados por otros poderes en su perjuicio, so pena de hacer nugatoria la función misma que tienen encomendada.

Ello se justifica en el hecho de que, como acertadamente lo refiere el Ministro Cossío Díaz,⁵ de qué sirve contar con un derecho si no es factible reclamar su desconocimiento a fin de que una autoridad anule la norma o el acto trasgresor y sancione, en su caso, a quien hubiere actuado ilícitamente; y más aún, de qué le sirve a un órgano constitucional tener reconocida autonomía a nivel constitucional y que dicho ordenamiento los haya colocado fuera de los poderes tradicionales, cuando dicha autonomía puede ser vulnerada por otro ente o poder por el hecho de limitársele acudir a la defensa o salvaguarda de sus intereses, quedando en juego así la subsistencia misma de una función esencial del Estado.

En el caso de México, el medio de control constitucional que por antonomasia podrían ejercer los organismos constitucionales autónomos para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, haya sido responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno —horizontal o vertical— que prevé la propia Constitución, sería el de las controversias constitucionales que se encuentran previstas en el artículo 105, fracción I, constitucional, pues la naturaleza jurídica en que descansa permite la salvaguarda y protección de lo que ese ente público autónomo pretendería obtener

⁴ ACKERMAN, John M., *op. cit.*, p. 120

⁵ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004.

atinente a la protección del federalismo, el reparto de competencias fijado en la Constitución y la soberanía popular.

En contraposición a lo antes afirmado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que los organismos constitucionales autónomos carecen de legitimación activa para promover controversias constitucionales,⁶ por virtud de que a su parecer, el artículo 105, fracción I, constitucional hace referencia a un número cerrado y limitado de actores o de entes legitimados para la promoción de una controversia constitucional; además, de referir que no se traducen en órganos originarios del Estado, al estimar que éstos sólo son aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes, entre los cuales, no encuadran aquellos órganos que dada la evolución del Estado, se han ido estableciendo con la finalidad de auxiliar en el ejercicio de ciertas funciones estatales.

Sin embargo, considero que los organismos constitucionales autónomos sí son órganos originarios del Estado, dada la nueva concepción que nuestra Constitución ha efectuado sobre la división de poderes y el ejercicio del poder, ya que esa división no puede seguirse interpretando en el esquema tradicional de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino ampliada o en consonancia con los primeros.

Además, respecto a la legitimación de esos entes para la promoción de controversias constitucionales, es posible a través de un ejercicio hermenéutico, y de cuyo resultado, puede ampliarse el listado de sujetos legitimados y expresamente reconocidos para su promoción, ya que su intelección no debe partir de una forma estrictamente literal y cerrada, como lo realizó la Suprema Corte, sino que deben congraciarse hipótesis de procedencia, que aunque no estén previstas expresamente en el texto del artículo 105 constitucional, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar la esfera de competencia de los órganos y poderes cuya existencia se prevé en la Constitución Federal.

Máxime que lo congruente es que dichos órganos puedan defender la autonomía que la propia Constitución les otorga, para que no permanezcan indefensos, pues de sostener lo contrario, se traería como resultado que las funciones que ejercen dichos órganos, que son de trascendencia para el funcionamiento del Estado, queden sojuzgadas por otro poder u órgano, sin que ello pueda tener reparo en sede constitucional.

⁶ Recurso de reclamación 58/2007, relativo a la controversia constitucional 11/2007, promovida por el Instituto Federal Electoral, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 12 de junio de 2007.

III. Organismos constitucionales autónomos

Por razón de orden, es necesario precisar en primer término la naturaleza jurídica de los organismos constitucionales autónomos.

Los organismos constitucionales autónomos surgen al mundo jurídico a partir de la Segunda Guerra Mundial⁷ en Europa, tomado de Jellinek, de su sistema de los derechos públicos subjetivos y de su teoría general del Estado.⁸ Su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, pues el poder ya no solamente es el poder público que describía Montesquieu al trazar su teoría clásica, sino que, actualmente el Estado *Leviathan*, que soñó Hobbes ya no es tan omnipotente como antes ni es la única fuerza que domina las sociedades contemporáneas;⁹ ante ello, se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), incluyendo nuevos mediante la distribución constitucional de funciones o competencias a otros órganos diferentes, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

La inspiración básica de su creación es la de aislar políticas considerablemente delicadas, altamente técnicas y particularmente polémicas de las presiones egoístas, populistas e inexpertas de los actores sociales y políticos; las características esenciales de los organismos constitucionales autónomos, según Manuel García Pelayo,¹⁰ son:

- a) Configuración inmediata en la Constitución, esto es, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Su configuración resulta central al modelo del Estado.
- c) Participan en la dirección política del Estado, esto es, deben atender funciones propias y de importancia del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad; además, al ser órganos de equilibrio constitucional y político, sus criterios de actuación no deben pasar por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional.

⁷ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*

⁸ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, capítulo séptimo.

⁹ CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional, y fuentes del derecho en México*, 5ª ed., México, Porrúa, 2004.

¹⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1993 (re-impr.).

- d) Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, además, no sólo deben ser independientes de estos poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.
- e) No se encuentran subordinados a algunos de dichos poderes, ya que deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, para el ejercicio eficaz de sus funciones.

Los organismos constitucionales autónomos se crean principalmente, por la necesidad de desarrollar funciones nuevas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes, y además, pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política;¹¹ además, son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o circunstanciales.

El sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción a esta nueva concepción de distribución del poder público, pues, a través de diversas reformas constitucionales, se han establecido órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes.

La circunstancia de que los referidos organismos 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.

Los organismos constitucionales que en México prevé la Constitución son:¹²

1. Los Tribunales Agrarios, artículo 27 fracción XIX.
2. El Banco Central (Banco de México), artículo 28 párrafos sexto y séptimo de la Constitución.
3. El Instituto Federal Electoral, artículo 41, fracción III, de la Constitución.
4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 102 apartado B.

¹¹ CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, cit.

¹² *Idem*.

5. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, artículo 26, inciso B, de la Constitución.¹³

El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o conflicto de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso aún no hay un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número. Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado como también se les llama, o de relevancia constitucional que es otra de sus denominaciones en lengua española, son especie del género órganos constitucionales.¹⁴

Ahora bien, como se indicó en la parte introductoria del presente ensayo, los organismos autónomos deben estar empoderados, para obtener la posibilidad de actuar con plena fuerza y de manera efectiva, para lo cual deben tener elementos o atribuciones imprescindibles con las que se les debe dotar, pues con ello se les permitirá ejercer eficazmente la función constitucional de relevancia por la que fueron creados.

Siguiendo esa línea argumentativa, es de esclarecer la referencia de “fuerza” y “eficacia” para un organismo autónomo. Es claro que un organismo autónomo requiere de mucho más que libertad de actuación, necesita facultades legales que le den “herramientas” y le permitan hacer valer su autoridad, además, de tener una estructura institucional que fomente tanto la profesionalización como el comportamiento “proactivo” de sus empleados, ya que sin estas características éstos podrían convertirse en instituciones inservibles.

En cuanto a los elementos básicos para conformar ese empoderamiento, es oportuno referirnos en un primer momento, a la distinción que realiza John M. Ackerman,¹⁵ respecto a la “Autonomía Empoderada”, la cual divide en tres elementos básicos: autonomía, capacidad y estructura, cuyos indicadores específicos atienden a lo siguiente:

- Autonomía: Se refiere al estatus legal del organismo (autonomía política, financiera, técnica, de gestión); reglas para el nombramiento y la destitución de los titulares del organismo; tipo y nivel de influencia del órgano supervisor o de vigilancia.

¹³ Es oportuno señalar que este organismo constitucional no lo señala el Dr. Carbonell, en el libro citado en la precedente nota al pie, sin embargo, en las clases de la Maestría de Derecho Procesal Constitucional impartidas en la Universidad Panamericana, las incluye como tal, lo cual se comparte atendiendo las características propias de dicho organismo.

¹⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *loc. cit.*

¹⁵ ACKERMAN, John M., *op. cit.*, p. 41.

- Capacidad: se refiere al alcance de la autoridad delegada, capacidades de investigación, de sanción, presencia o ausencia de áreas “reservadas” en las que el organismo carece de competencia legal.
- Estructura: Se refiere al presupuesto y a otros recursos; profesionalización del personal; estructura administrativa optimizada y racional; libertad de aprovechar fuentes externas de apoyo y trabajar con la sociedad civil.

Por su parte, ese mismo autor refiere que el desarrollo institucional de esos organismos debe atender a tres indicadores de consolidación a través del tiempo, los cuales capturarán la esencia de un organismo público vigoroso y exitoso.

- Mandato: ¿persigue el organismo su mandato enérgicamente o cae en el equivalente burocrático de una trampa de bajo equilibrio?
- Legitimidad: ¿alcanza el organismo un alto nivel de legitimidad pública o desconfianza hacia los ciudadanos, por virtud de sus acciones o intenciones?
- Proactividad: ¿es capaz el organismo de ampliar sus capacidades más allá de aquellas establecidas según una interpretación formalista de la Ley?

Además de los elementos apuntados, estimo, adicionalmente, que un elemento fundamental que vigoriza la eficacia y actuación de un organismo constitucional autónomo está en el concerniente al *acceso a la justicia constitucional*, ya que éste debe contar a su alcance con los medios jurídico procesales que permitan ejercer en su beneficio un control constitucional, respecto de actos o normas que hayan sido dictados o ejecutados por otros poderes en su perjuicio. De no estimarse así, su actuación podría vulnerarse o mermarse con motivo de revanchismos o componendas políticas que pongan en riesgo su propia actuación.

IV. Controversias constitucionales

Ahora bien, tratándose de los procedimientos jurisdiccionales de controversia constitucional o conflictos entre órganos y poderes constitucionales son muy recientes en su versión moderna. La razón de ello obedece a que durante el siglo XIX los conflictos entre poderes y órganos se concibieron como disputas políticas, y exclusivamente fueron políticos los medios para resolverlos. Los conflictos entre los poderes, sobre todo entre los poderes supremos de los Estados, no admitían fácilmente su juridificación: ahí se acababa el derecho constitucional. Después de la segunda posguerra se aceptó con claridad de Europa que no debería haber zonas exentas para el derecho. La

Constitución italiana y después la Ley Fundamental de Bonn (Alemania) atribuyeron al Tribunal Constitucional la competencia para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los poderes del Estado o entre los órganos federales superiores, además de ventilar, claro está, los conflictos que se suscitaban con ocasión de la distribución territorial del poder.¹⁶

Las principales características jurídicas de las controversias constitucionales en el sistema europeo continental, principalmente en Alemania e Italia, son que los sujetos legitimados son órganos o poderes del Estado; se tutelan intereses constitucionales de carácter competencial; el conocimiento de las mismas se confiere a los órganos judiciales supremos o a tribunales constitucionales; las resoluciones suelen tener efectos *erga omnes*; protegen el sistema de competencias asignado en la Constitución, y el procedimiento para dirimir las posee características diferentes a los medios de impugnación de control de constitucionalidad conferidos a los particulares; características muy similares son las que describen para el caso mexicano las controversias constitucionales.¹⁷

Interesante es el caso alemán, en el que conforme al artículo 93.I.1 de la Ley Fundamental de Bonn: “El Tribunal Constitucional federal conoce: de la interpretación de la presente ley fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación”.

Pueden ser admitidos como partes o sujetos del conflicto no sólo los órganos constitucionales, sino otros interesados dotados de derechos propios por la Constitución o por los reglamentos internos de los órganos supremos. Es decir, los conflictos entre órganos pueden producirse bien entre órganos supremos de los *Länder*, bien entre los órganos supremos de la Federación o bien entre éstos y algunos órganos auxiliares de relevancia constitucional dotados de funciones independientes y derechos propios. Se ha entendido de esta manera como parte de estos conflictos y entre otros a: el presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat*, las comisiones permanentes del *Bundestag*, el gobierno federal, pero también fracciones de órganos como los grupos parlamentarios, las comisiones de investigación del *Bundestag*, e incluso a los partidos políticos.

¹⁶ GÓMEZ MONTORO, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 25-30.

¹⁷ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, “Breve análisis comparativo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional y de la Ley de Amparo”, *Lex. Difusión y Análisis*, 3a. época, año I, octubre 1995, número 4, pp. 18-23.

Por lo que ve a la Constitución italiana de 1947 concede a la Corte Constitucional en su artículo 134 la facultad de resolver las controversias entre los poderes del Estado. El artículo 134 de la Constitución italiana dice:

El Tribunal Constitucional juzga: las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de la ley del Estado y de las Regiones; los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones; las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, con arreglo a las normas de la Constitución.

La Corte Constitucional ha considerado como “Poderes del Estado” a aquellos entes u órganos dotados de funciones independientes reconocidas y garantizadas en la Constitución, y capaces de emanar actos “definitivos”, es decir, ulteriormente inmodificables, que expresan la voluntad del Estado-aparato u ordenamiento. Entre los órganos que han sido parte en las controversias constitucionales italianas están: el Poder Judicial, la Corte de Cuentas, el presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados, entre otros.¹⁸

Es dable señalar que las controversias constitucionales en México han existido desde la Constitución de 1824, por lo menos en cuanto a su esencia primigenia, ya que en ésta se estableció un procedimiento asignado a la Suprema Corte para conocer de diferencias entre estados de la Federación; competencia la cual fue también recogida en las Bases Orgánicas de 1842.

En México no sólo el Poder Judicial de la Federación ha tenido esa función, pues durante la primera mitad del siglo XIX, la solución de conflictos descansaba casi totalmente en órganos de carácter político, como el Congreso General (contemplado en el Acta de Reformas de 1847), el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador (estatuído en la Segunda Ley Constitucional de 1836), los cuales fueron órganos encargados de dirimir desavenencias entre los distintos órdenes de poder, el papel de la Suprema Corte se constreñía a publicar el resultado de las mismas, aunque los conflictos entre estados siguieron siendo competencia de la Suprema Corte.

No fue si no hasta la Constitución de 1857, cuando se retornó esa competencia y hubo avances substanciales por lo que ve a esas atribuciones otorgadas al Poder Judicial Federal, sin embargo, fomentó también las facultades de los órganos políticos para resolver conflictos competenciales, ya que el verdadero árbitro de los conflictos internos en el país era el presidente de la República. El avance más significativo durante esta etapa implicó que el artículo 98 otorgara facultades a la Suprema Corte no sólo

¹⁸ GARCÍA ROCA, F. Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 29-36.

para resolver controversias entre estados, como la Constitución de 1824, sino también competencia para resolver controversias en que la Unión fuese parte.¹⁹

Si bien, en la Constitución de 1917, el texto del artículo 105 constitucional hasta antes de la reforma de 31 de diciembre de 1994, preveía las controversias constitucionales, sin embargo, éstas carecían de Ley Reglamentaria y los conflictos a los que alude su competencia solían ser resueltos por el Senado, en uso de las facultades exclusivas que le otorgan las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional.²⁰ lo que también motivó la promoción de muy pocas controversias constitucionales, cincuenta y cinco controversias en total: catorce entre la Federación y un estado, veintidós entre poderes de un mismo Estado, una entre Estados, doce entre Municipios y Estados y una entre un Municipio y un Estado.²¹

Es oportuno señalar que en cuanto al sistema para dirimir controversias que con anterioridad a 1994 preveía el artículo 105, se actualizaba sólo de aquellas que se presentasen entre dos o más estados, entre los 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 aquellos en que la Federación sea parte; sin embargo, por muchos años se pretendió argumentar la legitimación de los municipios para su promoción, por estimar que los mismos constituían poderes de un Estado, aun cuando dicho precepto no establecía en forma expresa la posibilidad de que el municipio pudiese acceder a este medio de solución de conflictos.

La Suprema Corte fijó su postura en el año de 1919, resolviendo la acción planteada por el Ayuntamiento de Teziutlán en contra de la Legislatura del Estado de Puebla, en el sentido de que el reconocimiento del municipio como base de la ordenación política de los estados, no le confería el carácter de un cuarto poder estatal, criterio que fue reiterado en el año de 1935, al fallarse la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Motul, Yucatán, en contra de los tres poderes estatales.²²

Esta postura cambió en agosto de 1994, cuando el Pleno de la Suprema Corte falló en favor del Ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua, la controversia planteada en contra del poder ejecutivo de dicha entidad federativa, en el cual dio cabida al municipio en la expresión “poder público” a que aludía el artículo 105 constitucional, y por lo tanto se le reconoció legitimación activa a los municipios para su promoción,

¹⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993 (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 6), p. 9.

²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de Derecho Procesal Constitucional*, México, 2006.

²¹ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Comentario al artículo 105 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 1995, t. II, p. 1039.

²² COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Justicia constitucional”, *Revista Este País*, enero de 1997, México.

realizando la Suprema Corte una interpretación extensiva de los sujetos expresamente contemplados en la Constitución.

Ahora bien, de la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 105, constitucional, realizada en 1994, el Constituyente Permanente incluyó entre otros sujetos, ahora sí, a los municipios como entes legitimados para la promoción de las controversias constitucionales; ampliando, con ello, las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales, con el fin de comprender una variedad de conflictos entre diversos poderes y niveles de gobierno, incluyendo así un listado de órganos legitimados para plantear este tipo de medio de control constitucional, ampliando así el espectro de posibilidades para su promoción.

La Suprema Corte, por lo que respecta a las controversias constitucionales, las ha definido como el juicio de única instancia que la Federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio plantean ante la Corte para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, el reparto de competencias fijado en la Constitución y la soberanía popular.²³

La propia Suprema Corte a nivel jurisprudencial ha ampliado el alcance protector de dicho medio de control al considerar que en él se pueden aducir violaciones a cualquier parte del texto fundamental, ya sea a su parte orgánica o dogmática,²⁴ o bien, violaciones indirectas al texto fundamental siempre que estén vinculadas a la norma o acto cuya invalidez se demandan.²⁵ El objeto de tutela en la controversia constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional.

²³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

²⁴ Las tesis de jurisprudencia correspondientes son la P/J. 98/99 y P/J. 101/99 cuyos rubros son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". [Pleno. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de 1999, p. 703, y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER". [Pleno. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de 1999, p. 708].

²⁵ Ilustra este criterio la tesis de jurisprudencia P/J. 23/97, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS". [Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, abril de 1997, p. 134].

V. Legitimación de los organismos constitucionales autónomos para la promoción de controversias constitucionales

Una vez precisados los antecedentes históricos y naturalezas jurídicas tanto de los organismos constitucionales autónomos, como de las controversias constitucionales, procederemos a establecer cómo es que esos organismos cuentan con legitimación activa para la promoción de ese medio de control constitucional.

Tal y como se desprende del dispositivo constitucional en análisis, se aprecia de su contenido un listado de entes legitimados para promover las controversias constitucionales, dicho listado debe considerarse como una enunciación de sujetos activos para su promoción, y no un listado taxativo (restrictivo), pues la intención del Poder Reformador de la Constitución en la reforma de 1994, al establecer los sujetos legitimados, no fue la de diseñar un catálogo de *numerus clausus* sino la posibilidad de incorporación a nuevos sujetos para su promoción.

No obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, mediante una interpretación realizada a la fracción I del artículo 105 constitucional, que los organismos constitucionales autónomos carecen de legitimación activa para promover controversias constitucionales, en esencia, por estimar lo siguiente:²⁶

- a) Dicho dispositivo hace referencia a un número cerrado y limitado de actores o de entes legitimados para la promoción de una controversia constitucional.
- b) Si bien la tesis P. LXXII/98, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO”, prevé que la legitimación activa siempre está vinculada a que se trate de un órgano originado del Estado, no significa que cualquier órgano, poder o entidad por el simple hecho de estar enunciado en la Constitución, o que tenga su origen en ella, e inclusive se delimite ahí su ámbito competencial, tenga legitimación para promover una controversia constitucional.
- c) No obstante que el Instituto Federal Electoral tiene la naturaleza de órgano constitucional autónomo, ello no se traduce en que sea un órgano originario del Estado, toda vez que el Tribunal Pleno ha señalado que éstos son aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes, y entre ellos, indudablemente no encuadran aquellos órganos que

²⁶ Recurso de reclamación 58/2007, *cit.*

dada la evolución del Estado, se han ido estableciendo con la finalidad de auxiliar en el ejercicio de ciertas funciones estatales.

- d) Cuando se reformó en 1994 el artículo 105 constitucional, ya existían los órganos constitucionales autónomos, de lo que se concluye que fue voluntad expresa del Constituyente Permanente, no dotarlos de legitimación activa para promover controversias constitucionales, pues no los incluyó como órganos legitimados para ello.
- e) No corresponde a la Suprema Corte adscribir o ampliar los supuestos de competencia para conocer controversias constitucionales. Hacerlo constituiría un acto legislativo, que invadiría atribuciones del Poder Constituyente Permanente.

En cuanto a ello, debe decirse que nuestra Constitución ha realizado una división de funciones que excede los tradicionales poderes del Estado, creando nuevos órganos constitucionales autónomos; por consecuencia, lo congruente es que dichos órganos puedan defender la autonomía que la propia Constitución les otorga, para que no permanezcan indefensos, pues de sostenerse lo contrario traería como resultado que las funciones que ejercen dichos órganos que son de trascendencia para el funcionamiento del Estado, pudieran quedar sojuzgadas por otro poder u órgano, sin que ello tuviera remedio en sede constitucional.

En cuanto a este punto, el Ministro Cossío Díaz²⁷ ha hecho un cuestionamiento muy acertado: ¿De qué sirve contar con un derecho si no es factible reclamar su desconocimiento a fin de que una autoridad anule la norma o el acto trasgresor y sancione, en su caso, a quien hubiere actuado ilícitamente?, pregunta que puede ser trasladada a los órganos constitucionales, ya que si bien cuentan con reconocida autonomía a nivel constitucional, al grado de ser colocados fuera de los poderes tradicionales, empero, esa autonomía no es infranqueable; puede ser vulnerada por otro ente o poder por el hecho de limitársele acudir a la defensa o salvaguarda de sus intereses por aspectos meramente formales, cuando lo que está en juego es la subsistencia misma de una función esencial del Estado.

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

²⁷ COSSÍO DÍAZ José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, cit.

Ahora bien, como se señaló el catálogo que refiere la fracción I del artículo 105, no debe entenderse limitativo, sino meramente enunciativo, lo que implica que su interpretación no debe partir de una forma estrictamente literal, sino que deben congraciarse hipótesis de procedencia, que aunque no estén previstas expresamente en el texto de ese numeral, sean acordes con la finalidad manifiesta de este medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar la esfera de competencia de los órganos y poderes cuya existencia se prevé en la Constitución Federal.

Así mismo, es de señalar que la interpretación de la Constitución no debe partir de una hermenéutica gramatical, ya que su contenido debe ser explicitado a través de todas las herramientas de argumentación jurídica que estén al alcance del intérprete, como acertadamente lo ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ocasiones pasadas, en donde a través de un análisis sistemático y teleológico ha ampliado no sólo hipótesis de procedencia en las controversias constitucionales, como lo hizo con los municipios antes de la reforma de 1994,²⁸ sino que ha concluido con fines de salvaguarda de dicho medio de control, no contenidos en un aspecto textual, como lo fue la conclusión de que las controversias en su sentido final está la de lograr de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de los Poderes del Estado.²⁹

Interpretaciones que desde luego parten de una interpretación extensiva, atendiendo la intención propia del medio de control constitucional, en estudio, desde luego sin despartarse a la intención misma del Constituyente Permanente, así como, en su caso la del legislador ordinario.

Máxime que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal en un sentido amplio, y no de forma estricta y literal, e incluso ha señalado expresamente que el listado establecido en este precepto, no debe interpretarse en un sentido limitativo que establezca un listado taxativo de los supuestos que pueden dar lugar a plantear esa vía, sino en armonía con las normas que establecen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos.³⁰

²⁸ Tesis P/J. 29/2000, Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, p. 811, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA."

²⁹ Tesis P/J. 101/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de 1999, p. 708, de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER."

³⁰ Tesis de jurisprudencia P/J. 21/2007, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVO".

Es oportuno señalar que lo anterior parte de la base de elementos y cánones imprescindibles de interpretación constitucional, conjugados con un saber prudencial tanto argumentativo como retórico, por lo que el advertir supuestos no expresamente contemplados en la Constitución, no conlleva una reforma constitucional cuya actuación está vedada sólo para el Constituyente Permanente, sino propiamente una integración a través de un ejercicio hermenéutico, justificado en esos cánones argumentativos elocuentes que se puedan utilizar al respecto, a fin de esclarecer los supuestos implícitos que nuestro Constituyente previó tácitamente, y que pueden ser adicionados vía interpretación, dada su congruencia con el propio postulado constitucional y el sistema democrático en que descansa.

Conclusión

Los organismos constitucionales autónomos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sí cuentan con legitimación activa para la promoción de Controversias Constitucionales previstas en la fracción I, del artículo 105 constitucional.