



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-1061

Ciudad de México, 28 de junio de 2020

**DIP. ALEIDA ALAVEZ RUIZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES
PRESENTE**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, el Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso l) y se adiciona un inciso m), a la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



28 JUN 2020 SE TORNO A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso l) y se adiciona un inciso m), a la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a cargo del diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).

74
El suscrito diputado **Justino Eugenio Arriaga Rojas**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Comisión Permanente la presente **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso l) y se adiciona un inciso m), a la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La controversia constitucional es, de acuerdo con Armando Guadalupe Soto Flores, "un procedimiento de control de la regularidad constitucional para resolver conflictos que se susciten entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) respecto a la nulidad de normas generales o actos de autoridad por ser contrarios a disposiciones contenidas en la Constitución, al sobrepasar atribuciones entre ellos; o bien, conflictos sobre los límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso."¹

Este proceso de control constitucional está previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución, el cual ha tenido 12 reformas desde la promulgación del texto constitucional. Este precepto tardó muchos años en ser reformado por primera vez, pues la primera reforma se dio hasta el 25 de octubre de 1967; después de ello, la siguiente reforma se dio justo 26 años después, el 25 de octubre de 1993 y a partir de ese momento inició un proceso de transformación normativa profunda y acelerada.

El artículo 105, en su fracción I, tomó la fisonomía normativa actual mediante la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, cuando se establecieron claramente los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales.

¹ **Soto Flores, Armando Guadalupe.** La Controversia Constitucional y la Acción de Constitucionalidad como medios de control de la Constitución, en Derecho Procesal Constitucional, Armando Guadalupe Soto Flores, coordinador. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2016. P. 157

En los siguientes años y conforme se fue transformando la realidad política y jurídica del país, se necesitaron diversas reformas para precisar los distintos supuestos de procedencia de la controversia constitucional; en cada ampliación de supuestos se reconoció la legitimidad de algún orden de gobierno o de algún órgano federal, estatal o municipal, para promover este procedimiento de control constitucional.

Pero es hasta el 11 de junio de 2013 cuando se adiciona el inciso l), de la fracción I, del citado artículo constitucional, reconociendo que los órganos constitucionales autónomos también tenían la atribución para interponer demandas de controversia constitucional. En ese entonces, la legitimación se limitó a las controversias entre dos órganos constitucionales autónomos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Si bien esta reforma reconoció que los órganos constitucionales autónomos debían tener la atribución para reclamar la invasión de competencias constitucionales, solo se autorizó de manera extremadamente limitada.

Menos de un año después, el 7 de febrero de 2014, derivado de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, se modificó el inciso l) antes mencionado, para legitimar al organismo garante que establece el artículo 6o. de la misma Constitución.

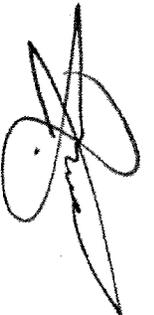
Desde ese entonces, ninguna reforma constitucional ha extendido el campo de acción de los órganos autónomos.

Los órganos con autonomía constitucional

Tradicionalmente, el poder público ha estado dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, pero en México, durante la etapa de transición democrática que dio inicio en la década de los años 90 del siglo pasado, se conformó y consolidó la estructura de los órganos con autonomía constitucional.

De acuerdo con Susana Thalía Pedroza de la Llave, “la autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias”²

² **Pedroza de la Llave, Susana Thalía.** Los Órganos Constitucionales Autónomos de México, en Estado de Derecho y Transición Jurídica. José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, editores. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002. P. 176.



La reforma constitucional de 1996 que dotó de autonomía al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), o las de 1999 que hizo lo mismo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, son ejemplos claros de cómo el Poder Revisor de la Constitución determinó distribuir competencias en órganos no dependientes de ninguno de los tres poderes constituidos, con lo que se inició la consolidación de la autonomía como parte de la forma de gobierno.

En los últimos 20 años han proliferado los organismos constitucionales autónomos, en razón de que esta práctica garantiza de mejor manera la imparcialidad en la regulación de ciertas materias como las telecomunicaciones, el acceso a la información pública, la competencia económica, la función monetaria, la evaluación de políticas públicas, entre otros.

Otorgar autonomía constitucional a una función estatal ha sido una forma de mantener como pública la regulación de una materia específica, pero sin que el órgano dependa del Poder Ejecutivo Federal, el que podría, en su caso, influir en sus determinaciones si existiera dependencia jerárquica, orgánica y funcional.

Por tal motivo, la reforma del artículo 105, fracción I, constitucional, que le adicionó el inciso l), para permitir que los órganos constitucionales autónomos puedan interponer controversias constitucionales en contra de determinaciones de otros órganos autónomos o de los poderes Ejecutivo o Legislativo de la Federación, tiene una lógica incuestionable, pues con ello se les faculta para defender la parcela de atribuciones constitucionales que tienen conferidas.

Los órganos con autonomía constitucional estatales

Pero no todos los órganos constitucionales autónomos son de carácter federal, pues la propia Constitución mandata que, en algunos casos, las entidades federativas, siguiendo el modelo federal, también creen sus propios órganos constitucionales autónomos locales.

Ejemplo de esta disposición constitucional la encontramos en el artículo 102, apartado B, que mandata la creación del ombudsman nacional, pero también la réplica de este organismo defensor de derechos humanos en cada entidad federativa, con el mismo grado de autonomía, pero consagrada en la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México.

Pero en cuanto respecta a la acción para promover controversias constitucionales, la Constitución presenta un texto que se ha interpretado en



forma restrictiva y literal, pues, tal y como está redactado el inciso l), de la fracción I, del artículo 105 constitucional, el Poder Judicial de la Federación ha interpretado, literalmente, que dicha acción solo corresponde a los órganos constitucionales autónomos federales y no así en los casos de los órganos locales con autonomía constitucional.

Ejemplo de lo anterior puede apreciarse en los siguientes criterios jurisprudenciales:

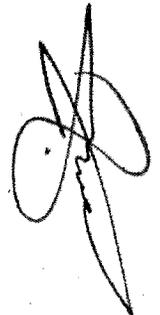
“Época: Novena Época
Registro: 164765
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXI, abril de 2010
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. XXVIII/2010
Página: 2252

INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES. NO TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Si bien es cierto que los Institutos Estatales Electorales funcionan como órganos constitucionales autónomos, **este hecho no les confiere legitimación para promover controversia constitucional, puesto que en primer lugar, no se pueden ubicar en alguno de los presupuestos del artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, ni siquiera mediante la aplicación por analogía; y, en segundo término, el Constituyente nunca aludió a los órganos constitucionales autónomos, en los procesos de reforma al citado artículo 105 constitucional, en virtud de que ese numeral es claro al establecer qué organismos podrán ser parte actora en una controversia constitucional, de la cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no es posible sostener que a tal hipótesis normativa pueda adscribirse algún otro supuesto.**

Recurso de reclamación 3/2010-CA, derivado de la controversia constitucional 119/2009. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. 17 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.”

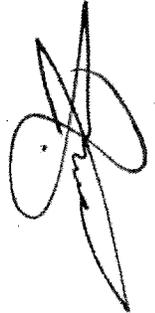
“Época: Novena Época
Registro: 169477
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, junio de 2008
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 52/2008
Página: 962



INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.

De los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila y 2o., 5o., 7o., 8o., 9o., 18, 19 y 40 de la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, se advierte que éste es un organismo público autónomo cuyo origen, competencia e integración están previstos en la Constitución Política de dicha entidad federativa, y que tiene completa libertad de acción para tomar sus decisiones, pues su competencia no es compartida o derivada de algún otro ente estatal. Además es un organismo independiente en sus funciones y decisiones, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía política, en tanto que está facultado para resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u organismos públicos autónomos, salvo los medios de control que establezcan las disposiciones legales aplicables. En este sentido, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública **tiene legitimación pasiva en las controversias constitucionales en las que se impugnen sus actos.**

Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.”



Como se aprecia, los criterios establecen claramente que los organismos constitucionales autónomos locales no tienen legitimación para promover en vía de controversia constitucional, no obstante, sí tiene legitimación pasiva cuando las controversias constitucionales sean promovidas para impugnar alguno de sus actos.

Esto los sitúa en una clara desventaja, pues no tienen la posibilidad de defender jurídicamente su ámbito de competencia que les es otorgado por la propia Constitución local, pero sus actos sí son impugnables en la vía de controversia constitucional y, además, su regulación es asimétrica cuando se comparan con los órganos constitucionales autónomos federales, pues estos sí gozan de esa legitimación.

El Recurso de Reclamación en Controversia Constitucional 96/2019-CA

El caso más reciente es el Recurso de Reclamación en Controversia Constitucional número 96/2019-CA, el cual fue promovido por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (IAIP), en contra del desechamiento de la controversia constitucional 107/2019, promovida por ese Instituto en contra de una comisión legislativa del Congreso de Tlaxcala, es decir, un órgano constitucional autónomo local en contra de una determinación del Poder Legislativo Local.

Lo interesante de este Recurso de Reclamación es que, en una primera instancia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 29 de enero de 2020, determinó remitir el expediente al Pleno para su resolución. Una vez en el máximo órgano de ese alto tribunal, el proyecto a cargo de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, planteó abandonar el criterio de interpretación literal que ha dominado en la Corte.

La argumentación del proyecto se basaba en aceptar que los órganos constitucionales autónomos locales tienen la misma naturaleza, funciones y objetivos que los federales, y su pertenencia a un orden jurídico estatal no debería ser un motivo para impedirles su acceso a un medio de defensa de la propia Constitución estatal.

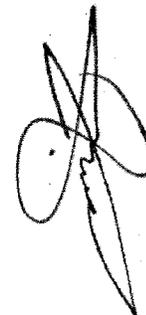
Reconocer esta legitimación significa también reconocer la plena validez del federalismo en México, pues se otorgaría el mismo peso a los órganos federales, cuya competencia está definida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los locales, cuya competencia está determinada por sus propias constituciones y que difiere de la de los federales, es decir, no existe subordinación de los locales a los de la Federación.

No obstante, el proyecto fue rechazado por una votación de seis votos (Ministros Franco González Salas; Aguilar Morales; Esquivel Mossa; Pardo Rebolledo; Pérez Dayán y Ríos Farjat) contra cinco (Ministros Piña Hernández; Gutiérrez Ortiz Mena; González Alcántara Carrancá; Laynez Potisek y Zaldivar Lelo de Larrea).

Es claro ante esta resolución adoptada a finales de mayo de este año que el criterio jurisdiccional no cambiará y que se le seguirá negando a los órganos constitucionales autónomos locales la posibilidad de promover controversias constitucionales, lo que no solo lastima su competencia sino también menosprecia el valor de un sistema plenamente federal.

Fortalecer el federalismo es reconocer la igualdad entre Federación y entidades federativas

El Derecho es, por naturaleza, cambiante; si el Derecho no se transforma se retrasa y deja de ser eficaz. Nuestro federalismo, en ese contexto, se ha modificado con el paso de los años. Hoy no podemos sostener que tenemos el mismo sistema federal que el que fue concebido en la Constitución de 1917 y, por lo tanto, el Poder Revisor de la Constitución debe estar abierto a analizar las normas que nos rigen y a adecuarlas a las necesidades de la realidad contemporánea.

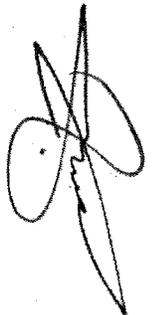


Por tal motivo, la presente iniciativa propone fortalecer nuestro sistema federal a través de reconocer expresamente que los órganos constitucionales autónomos tienen legitimación para promover controversias constitucionales y, con ello, tener acceso a herramientas de defensa jurídica de su ámbito de competencia.

Es inadmisibles que estos órganos que están diseñados para proporcionar imparcialidad y garantizar certeza jurídica en las materias que regulan, no cuenten con los instrumentos procesales necesarios para sostener sus esferas competenciales. Ello equivale a que, en caso de conveniencia o interés por parte del poder público constituido, es decir, de los gobernadores o de los congresos locales, estos puedan emitir actos que violen la competencia de esos órganos y, a su vez, estos no puedan contener tales embates.

Por tal motivo, la presente iniciativa propone lo siguiente:

1. Adicionar un inciso m), a la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la controversia constitucional puede promoverse por conflictos entre dos órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o la Legislatura de la entidad, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.



En el cuadro siguiente se detallan las modificaciones que dan cuenta de la propuesta de reformas contenidas en el presente proyecto de Decreto.

Texto vigente	Texto propuesto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Artículo 105.- ...	Artículo 105.- ...
I. ...	I. ...
a) a k) ...	a) a k) ...
l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución	l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución; y

No existe correlativo.	m) Dos órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o la Legislatura de la entidad, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
...	...
...	...
II. ...	II. ...
...	...
a) a i) ...	a) a i) ...
...	...
...	...
...	...
III. ...	III. ...
...	...
...	...

Por lo antes expuesto, el suscrito, somete a su consideración la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso l) y se adiciona un inciso m), a la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el inciso l) y se adiciona un inciso m), a la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 105.- ...

I. ...

a) a k) ...

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso

será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; y

m) Dos órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas, y entre uno de estos y el Poder Ejecutivo o la Legislatura de la entidad, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

...

...

II. ...

...

a) a i) ...

...

...

...

III. ...

...

..."

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República,
sede de la Comisión Permanente, a 19 de junio de 2020.



Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas
Integrante del Grupo Parlamentario del
Partido Acción Nacional (PAN)