



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

Tipos de conflicto y órganos autónomos en Controversias Constitucionales



Unidad General de Transparencia y
Sistematización de la Información Judicial

Introducción.

Desde su incorporación a través del artículo 105 en la Constitución de 1917, la Controversia Constitucional (CC) ha figurado en el marco legal mexicano como un mecanismo para la resolución de conflictos judiciales entre los distintos entes que componen la Federación, tanto en su división geopolítica (estados y niveles de gobierno), como en su división de poderes (ejecutivo y legislativo).

Con solo 63 controversias constitucionales entre 1917 y 1994,¹ la Reforma Judicial de ese último año contempló una ampliación en las competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De tal forma, se estableció que la Corte tiene facultad de resolver a través de este medio de control de la constitucionalidad los siguientes tipos de conflicto:²

- Entre la Federación y los demás niveles de gobierno.
- Entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras.
- Entre un estado y otro.
- Entre un municipio / órgano de gobierno.
- Entre municipios de diferentes estados.
- Entre los poderes de un mismo estado.

A partir de la Reforma Judicial del año 2013 se incorporó como parte en las CC a los órganos constitucionales autónomos y se adicionaron los siguientes tipos de conflicto al listado anterior:

- Entre dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa.
- Entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la entidad federativa a la que pertenece.
- Entre dos órganos constitucionales autónomos federales.
- Entre un órgano constitucional autónomo federal y el Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión.

¹ Mijangos, P. (2019, p. 202) *Historia Mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*. 1ra Edición. Ciudad de México: México. El Colegio de México.

² Mientras que en el texto constitucional original de 1917 se señalaba que la figura de la CC solo aplicaba para aquellas de índole judicial (dejando los problemas de índole político al Senado), la Reforma Judicial de 1994 excluye de la competencia de la SCJN únicamente las controversias de naturaleza electoral y el establecimiento de límites territoriales entre Estados referido en el artículo 46 constitucional.

Tomando en consideración los tipos de conflicto mencionados y a partir de los datos disponibles en el Portal de Estadística Judicial @LEX sobre CC, el presente documento busca identificar la frecuencia con la que la SCJN conoce cada uno de ellos, así como abordar otras variables que son relevantes. Igualmente, se realiza un análisis detallado de asuntos que se han conocido y resuelto a partir de la inclusión de los órganos autónomos como partes legitimadas en la promoción de las CC.

Tipos de conflicto en la Controversia Constitucional.

En el periodo comprendido 2011-2016, se identificó un total de 725 asuntos concluidos y archivados de CC, disponibles en el Portal @LEX al momento de creación del presente documento (datos actualizados a 30 de septiembre, 2022).

En dicho período y tomando como base los asuntos publicados en el Portal, el volumen más alto de CC se dio en el año 2016 con 165 asuntos (23% del total), mostrando un aumento considerable respecto al año próximo anterior, en el que hubo tan solo 83 (11% del total). No obstante que se incorporó a los órganos autónomos en la reforma de 2013, no se visualiza en 2014 un incremento en este tipo de asuntos.

Controversias Constitucionales por año (2011 - 2016)



Fuente: Portal de Estadística Judicial @LEX

Sobre el tipo de conflicto que se presenta en el universo de asuntos que se analizan, podemos observar que el mayor volumen de CC se concentra en aquellos donde se da exclusivamente entre niveles de gobierno (federal, estatal, municipal, Distrito

Federal/CDMX) con un 77% del total, seguido por los conflictos entre poderes de una sola entidad que representan un 15% de los asuntos. Cabe mencionar que dentro del rubro de 'Otros'³ encontramos incluidos a los órganos autónomos, que fueron incorporados de manera reciente; sin embargo, no se ven reflejados en un alto número de expedientes. Puede observarse que su volumen es similar al de asuntos promovidos por solicitantes no legitimados ('No aplica')⁴.

Asuntos por tipo de conflicto en Controversias Constitucionales



Fuente: Portal de Estadística Judicial @LEX

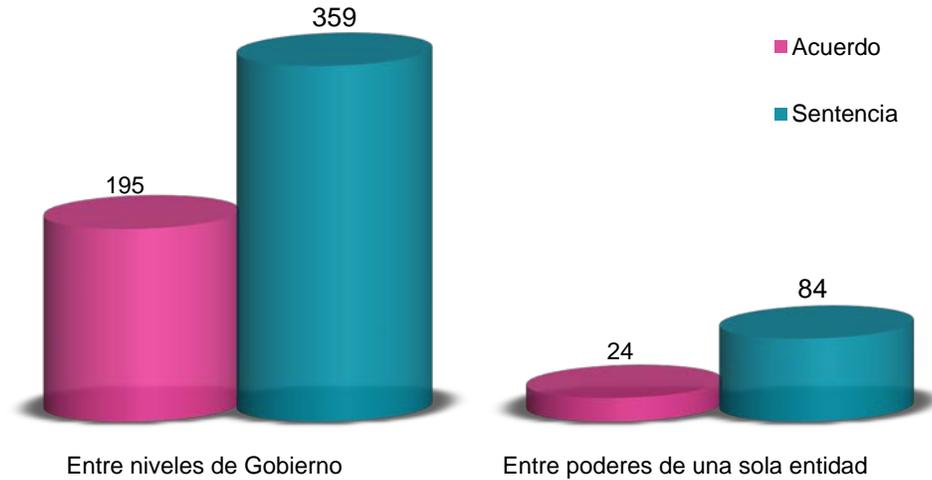
Para el siguiente análisis se decidió abordar los dos tipos más frecuentes de conflicto en CC, ya que representan el 92% de los asuntos que conoce la SCJN. Destacan aquellos que se suscitan entre niveles de gobierno y en los cuales su conclusión/resolución es por sentencia en la mayoría de los casos (65%).

Así también, se identifica que en aquellos conflictos que se originan entre poderes de una sola entidad, también tiene una gran relevancia la resolución mediante sentencia, al representar este tipo de conclusión el 78% de los asuntos.

³ Otros: Entre órganos autónomos y poderes de una sola entidad (9); entre niveles de gobierno y órganos autónomos (4); entre órganos de la Ciudad de México (3); (A) entre poderes de una sola entidad (B) entre niveles de gobierno (3); entre órganos autónomos (2); entre entes constitucionales y poderes de una sola entidad (1); entre entes constitucionales y órganos del Distrito Federal (1); entre entes constitucionales (1); (A) entre niveles de gobierno (B) entre niveles de gobierno y órganos autónomos (1); no se especifica (3).

⁴ El 'no aplica' que se ve proyectado en la gráfica hace referencia a las controversias constitucionales promovidas por actores no legitimados por el marco legal (las legitimadas son únicamente a las que se hace referencia en la introducción del presente documento). Por lo mismo, son todas resueltas automáticamente por acuerdo sin tener ninguna clasificación.

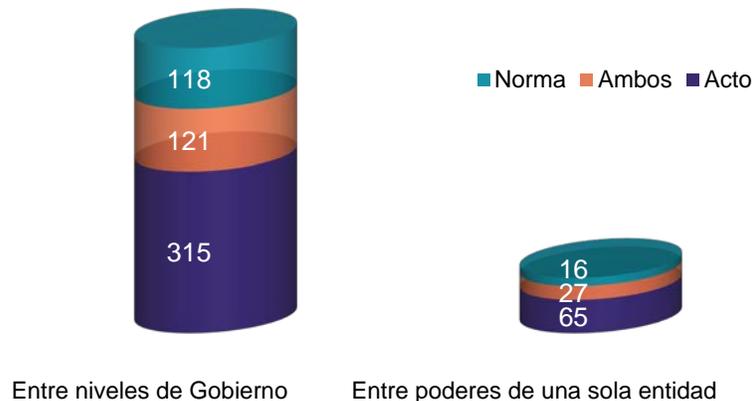
Principales tipos de conflicto y su conclusión



Fuente: Portal de Estadística Judicial @LEX

Se observa una mayor cantidad de CC en las que se reclaman actos (que pueden tratarse de una acción u omisión), representando un 57% de los conflictos entre niveles de gobierno y un 62% en los conflictos entre poderes de una sola entidad. Por otro lado, el número de asuntos en los que se reclama la invalidez de una norma o ambos (norma/acto), se reduce en más del 50% del total para los dos tipos de conflicto señalados en la gráfica, teniendo que se reclama con menor frecuencia una norma por sí sola, que en conjunto con un acto.

Principales tipos de conflicto y si hubo reclamo de norma / acto / ambos



Fuente: Portal de Estadística Judicial @LEX

Órganos constitucionales en las Controversias Constitucionales.

En el periodo que contempla el presente documento se identificó la existencia de 17 asuntos de CC en los que órganos autónomos fungen como una de las partes. Debido al reducido número de asuntos con esta característica, ha sido posible incluir información detallada sobre cada uno de ellos en la 'TABLA 1', disponible en la página 8.

En principio se observa que, en lo referente al tipo de conflicto en las controversias, 10 asuntos (59%) corresponden a un conflicto entre órganos autónomos y poderes de una sola entidad, siendo este el tipo más recurrente. Por su parte, los conflictos entre niveles de gobierno y órganos autónomos fueron 5 (29%) y los conflictos entre órganos autónomos fueron 2 (12%).

Entre los 17 asuntos identificados, 10 de ellos (59%) contaron con uno o más órganos autónomos como promoventes.⁵ Por su parte, el resto de los asuntos fueron promovidos por instancias municipales (4) y estatales (3) en conflictos en los que los órganos autónomos son parte demandada.

En lo referente a las partes demandadas,⁶ los órganos autónomos figuran dentro de este rubro en 9 asuntos (53%). Por otro lado, se pueden observar en las partes demandadas a poderes del ejecutivo estatal en 8 ocasiones (2 de ellas en conjunto con un órgano autónomo) y del legislativo estatal en 6 (2 de ellas en conjunto con un órgano autónomo), así como en 1 asunto se observa como demandados a los poderes ejecutivo y legislativo de la Federación.

En lo que refiere a la territorialidad de los asuntos, todos los promoventes son pertenecientes a alguna entidad federativa, ya sea que correspondan al nivel municipal o estatal. En contraste, entre los demandados sí se puede observar que en 2 casos se señaló a instituciones del nivel federal.

El Estado de Morelos fue el más activo en términos de CC que involucran órganos autónomos, figurando con promoventes en 8 asuntos y demandados en 8 asuntos

⁵ Los órganos autónomos que han figurado como promoventes son (en orden cronológico): la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (4 ocasiones).

⁶ Los órganos autónomos que han figurado como demandados son (en orden cronológico): el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Sinaloa, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (3 ocasiones), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

(50%); Querétaro figura con promoventes en 4 asuntos y demandados en 2 asuntos, ya que dos de sus CC fueron promovidas contra instancias federales; Sonora figura con promoventes y demandados en 2 asuntos; por su parte, tanto Sinaloa, Michoacán y Oaxaca figuran con promoventes en 1 asunto y demandados también en 1 único asunto.

| Núm. De expediente | Tipo de conflicto | Promoviente(s) | Entidad del Promoviente | Demandado(s) | Entidad del demandado | Reclama |
|--------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|---|-----------------------|---------|
| 00109/2014 | OA / PE | Poder Legislativo Estatal | Sinaloa | Órgano Autónomo | Sinaloa | Acto |
| 00005/2015 | OA / PE | Poder Judicial Estatal | Sonora | Órgano Autónomo | Sonora | Ambos |
| 00051/2015 | OA / PE | Órgano Autónomo | Morelos | Poder Ejecutivo Estatal | Morelos | Norma |
| 00053/2015 | OA / PE | Órgano Autónomo | Morelos | Poder Ejecutivo Estatal / Poder Legislativo Estatal | Morelos | Norma |
| 00054/2015 | OA / PE | Órgano Autónomo | Morelos | Poder Ejecutivo Estatal / Poder Legislativo Estatal | Morelos | Norma |
| 00057/2015 | OA / PE | Poder Judicial Estatal | Sonora | Poder Ejecutivo Estatal / Poder Legislativo Estatal / Órgano Autónomo | Sonora | Ambos |
| 00082/2015 | OA | Órgano Autónomo | Michoacán | Órgano Autónomo | Michoacán | Acto |
| 00009/2016 | OA / PE | Órgano Autónomo | Morelos | Poder Legislativo Estatal / Poder Ejecutivo Estatal | Morelos | Acto |
| 00015/2016 | OA / PE | Órgano Autónomo | Morelos | Poder Legislativo Estatal | Morelos | Acto |
| 00026/2016 | OA / PE | Órgano Autónomo | Querétaro | Poder Ejecutivo Estatal | Querétaro | Acto |
| 00038/2016 | NG / OA | Municipio | Morelos | Órgano Autónomo | Morelos | Acto |
| 00044/2016 | OA | Órgano Autónomo | Querétaro | Órgano Autónomo | Ninguna (Federal) | Ambos |
| 00046/2016 | NG / OA | Municipio | Morelos | Órgano Autónomo | Morelos | Acto |
| 00047/2016 | NG / OA | Municipio | Morelos | Poder Ejecutivo Estatal / Órgano Autónomo | Morelos | Acto |
| 00048/2016 | OA / PE | Órgano Autónomo | Querétaro | Poder Ejecutivo Estatal | Querétaro | Norma |
| 00066/2016 | NG / OA | Órgano Autónomo | Querétaro | Poder Ejecutivo Federal / Poder Legislativo Federal | Ninguna (Federal) | Norma |
| 00070/2016 | NG / OA | Municipio | Oaxaca | Poder Legislativo Estatal / Órgano Autónomo | Oaxaca | Acto |

TABLA 1. Controversias constitucionales concluidas entre 2014-2016 con Órganos Autónomos como partes involucradas

(Fuente: Portal de Estadística Judicial @LEX)

OA / PE: Entre Órganos Autónomos y Poderes de una sola Entidad

OA: Entre Órganos Autónomos

NG / AO: Entre Niveles de Gobierno y Órganos Autónomos

Conclusiones.

- Los asuntos de controversia constitucional muestran una tendencia de disminución paulatina entre los años 2011 y 2014, para después tener un descenso abrupto en 2015 y un incremento muy marcado en el 2016. El 2015 es el año disponible con la menor cantidad de asuntos y 2016 el año en el que se observa una mayor cantidad.
- Los conflictos entre niveles de gobierno son el tipo de conflicto más común, representando más de $\frac{3}{4}$ del volumen total de controversias, después se colocan los conflictos entre poderes de una sola entidad y con ambos se abarca más de un 90% de todos los asuntos. El resto de los tipos de conflicto se encuentran muy por debajo en cantidad, y ninguno de ellos llega a representar ni un 2% del volumen de CC.
- En general, los asuntos de CC que proceden por ser promovidos por actores legitimados (contemplados en el marco legal) son en su mayoría resueltos mediante sentencia. Al comparar los conflictos entre niveles de gobierno y los conflictos entre poderes de una sola entidad, los segundos tienen una proporción mayor de resolución por sentencia.
- En los tipos principales de conflicto en CC es mayor la probabilidad de que se reclame un acto, luego un acto y una norma en conjunto y en menor medida una norma por si sola.
- En lo referente a los asuntos de CC que involucran órganos autónomos, se identificó que los más frecuentes son los conflictos entre órganos autónomos y poderes de una entidad, mientras que los menos frecuentes son los conflictos entre órganos autónomos, los cuales actúan con mayor frecuencia como promoventes que como demandados en asuntos de controversia.
- Todos los asuntos de CC que involucran órganos autónomos fueron promovidos por instancias municipales o estatales, mientras que en 2 casos hubo demandados de nivel federal.
- En el Estado de Morelos es donde más se ha visto una presencia de órganos autónomos en CC (8), seguido del Estado de Querétaro (4).