

00721
634

A



UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LOS ORGANOS AUTONOMOS CONSTITUCIONALES”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:
ROCIO MERCEDES LOCHOA JUAREZ

ASESOR:
LIC. ROSA MA. GUTIÉRREZ ROSAS

MÉXICO D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA

10
B

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **OCHOA JUAREZ ROCIO MERCEDES**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LOS ORGANOS AUTONOMOS CONSTITUCIONALES**", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 15 de octubre 2002, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 16 de 2002.**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad

*lrm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



Atiendo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impresa contenido de mi trabajo recepcionado

NOMBRE: Rocio Juarez
FECHA: 15-01-05
FIRMA: [Firma]

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

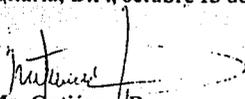
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LOS ORGANOS AUTONOMOS CONSTITUCIONALES", elaborada por la alumna OCHOA JUAREZ ROCIO MERCEDES.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 15 de 2002.


Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*Dame, Señor, agudeza para entender,
capacidad para retener,
método y facultad para aprender,
sutileza para interpretar,
gracia y abundancia para hablar.*

*dame acierto al empezar,
dirección al progresar
y perfección al acabar.*

Santo Tomás de Aquino

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agradecimientos

A Dios

Por permitirme escalar un peldaño más de la escalera que representa mi proyecto de vida, por los momentos buenos y malos que fortalecieron mi espíritu y me hicieron crecer como ser humano, por darme la gracia de ver culminados mis esfuerzos y deseos e iniciar una nueva etapa en mi vida.

A mi esposo

Amigo incondicional que juntos hemos corrido la misma carrera, gracias amor por alentarme e impulsarme con tu amor y compañía en la recta final de esta carrera:

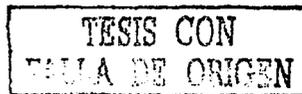
A mis padres

Amigos incondicionales, quienes con amor y comprensión guiaron mi camino; testigos de las batallas ganadas y perdidas, encontrando en ellos palabras de aliento o de felicitación, a quienes no tengo palabras con que agradecerles su apoyo, amor pero sobre todo esa gran dedicación y entrega al cuidado de mi formación como persona.

A Raúl y Francisco

Que fueron y son parte de mi motivación para culminar con mis proyectos y enfrentar nuevos retos, siempre en busca de un constante crecimiento como ser humano

A todas aquellas personas que han creído en mi, y que de alguna manera han intervenido en mi formación, en especial a los profesores de la Facultad de Derecho que dedicaron su tiempo para transmitirme su experiencia y conocimientos, y en forma muy particular a la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas por su tiempo y dedicación en la dirección del presente trabajo.



F

ÍNDICE

"LOS ORGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES"

INTRODUCCIÓN.....1

CAPITULO 1. ANTECEDENTES

1.1 EN MEXICO 1

1.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1912..... 1

1.1.2. MORELOS Y LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION..... 2

1.1.3. LA CONSTITUCION DE 1814..... 4

1.1.4. LA CONSTITUCION DE 1824..... 6

1.1.5. CONSTITUCION DE 1836..... 8

1.1.6. BASES ORGANICAS DE 1843..... 11

1.1.7. ACTAS DE REFORMA DE 1847..... 13

1.1.8. PLAN DE AYUTLA DE 1854..... 15

1.1.9. LA CONSTITUCION DE 1857..... 17

1.1.10. LEYES DE REFORMA 18

1.1.11. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO..... 20

1.1.12. EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI..... 22

1.1.13. PLAN DE AYALA..... 23

1.1.14. PLAN DE GUADALUPE..... 24

1.1.15. CONSTITUYENTE DE 1916..... 24

1.1.16. CONSTITUCION DE 1917..... 25

1.2 EN EL DERECHO COMPARADO..... 27

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

G

CAPITULO 2. ORGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

2.1. CONCEPTO DE AUTONOMIA	30
2.2. TIPOS DE AUTONOMIA	31
2.2.1. ORGANICA	32
2.2.2. TECNICA	32
2.2.3. ADMINISTRATIVA	33
2.2.4. FINANCIERA	33
2.2.5. POLITICA	34
2.3. LOS ORGANOS AUTONOMOS DEL ESTADO.	35
2.3.1. CONCEPTO.	44
2.3.2. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS	46
2.4. ORGANOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.	50
2.4.1. CONCEPTO	55
2.4.2. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS	57
2.5. SEMEJANZAS.....	58
2.6. DIFERENCIAS	59

CAPITULO 3. ÓRGANOS AUTÓNOMOS PREVISTOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

3.1 JUSTIFICACIÓN Y ESTABLECIMIENTO CONSTITUCIONAL.	61
3.2 LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS.	62
3.2.1. ANTECEDENTES	62
3.2.2. ÉL ARTICULO 3 FRACCION VII DE LA CONSTITUCIÓN	65
3.2.3. LA LEGISLACIÓN UNTVERSITARIA	68
3.2.4. NATURALEZA JURÍDICA	70
3.2.5. FINALIDAD.....	72
3.2.6. ANÁLISIS DE SU AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.	72
3.3 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	77
3.3.1 ANTECEDENTES	77

TESIS CON
FAULA DE ORIGEN

H

3.3.2. EL ARTÍCULO 41 FRACCION III DE LA CONSTITUCIÓN 81

3.3.3. NATURALEZA JURÍDICA 83

3.3.4. FINALIDAD..... 84

3.3.5. ANÁLISIS DE SU AUTONOMÍA..... 85

3.4. EL BANCO DE MÉXICO 88

3.4.1. ANTECEDENTES 88

3.4.2. EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL 90

3.4.3. NATURALEZA JURÍDICA..... 91

3.4.4. FINALIDAD..... 92

3.4.5. ANÁLISIS DE SU AUTONOMIA CONSTITUCIONAL..... 93

3.5. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 97

3.5.1. ANTECEDENTES 97

3.5.2. EL ARTICULO 102-B CONSTITUCIONAL 99

3.5.3. NATURALEZA JURÍDICA..... 102

3.5.4. FINALIDAD..... 104

3.5.5. ANÁLISIS DE SU AUTONOMIA CONSTITUCIONAL..... 104

CONSIDERACIONES FINALES..... 109

BIBLIOGRAFÍA..... 118

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

Actualmente se han ido integrando a nuestro sistema jurídico una especie de organismos que no dependen del Poder Ejecutivo ni del Poder Legislativo o del Poder Judicial, pero que sin embargo son organismos que son parte del Estado mexicano, los cuales realizan una función que le es propia al Estado, su presupuesto proviene de fondos públicos, y sus funciones se encuentran previstas en la Constitución, gozan de autonomía respecto de cualquiera de los poderes tradicionales del Estado y sus dirigentes gozan de una serie de garantías para hacer efectiva la autonomía del organismo¹.

A estos organismos la doctrina los ha reconocido como los Órganos Autónomos Constitucionales (a los cuales en lo sucesivo del presente trabajo los identificaremos por sus iniciales OAC). La creación de los OAC se debe primordialmente a la necesidad de establecer organismos que tengan como función la de evitar la concentración de poder en los órganos tradicionales (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), así como de los factores reales del poder (como la iglesia, los partidos, los sindicatos, los medios de comunicación, el narcotráfico, etc.), los cuales han influido en la función estatal, en beneficio de su propio interés dejando a un lado el bien común rompiendo con ello la democracia y el Estado de derecho.

La sociedad hoy en día demanda nuevas fórmulas para la distribución del poder, para evitar que éste se concentre en un solo organismo o que se abuse de él, pero también el propio Estado requiere de nuevas estructuras que le ayuden a cumplir sus funciones, debido al crecimiento de la población y en consecuencia de sus necesidades; por ello han surgido los OAC los cuales tienen una función del Estado que por su relevancia social requieren gozar de autonomía en su funcionamiento, administración y organización, y actúen independientemente de los poderes tradicionales así como de los factores reales de poder.

¹ Carpizo Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", México, UNAM-Porrúa, S.A., 1998, p. 89.

[Handwritten signature]

El presente trabajo surge del planteamiento de identificar y conocer a los OAC que poco a poco se han ido incorporando al sistema jurídico mexicano y de cómo estos organismos han encontrado cabida en la sociedad que busca seguridad jurídica y una vida más democrática, replanteando y dando una nueva interpretación a la clásica división de poderes y dando forma a una nueva organización del Estado.

En nuestro país se han ido adhiriendo los OAC a nuestro sistema jurídico de una manera deficiente y con fallas en su ordenamiento debido a la improvisación, al desconocimiento de sus elementos esenciales como OAC y por falta de una técnica jurídica adecuada por parte de los legisladores al momento de su establecimiento y creación, por ello es que me di a la tarea de investigar a los OAC para instituir su naturaleza jurídica así como sus características, para una mejor comprensión e identificación de estos organismos.

El presente trabajo está conformado por tres capítulos, el primero nos lleva por un recorrido por el tiempo, en el estudio de la evolución de la Constitución mexicana, y ubicando el origen y surgimiento de los OAC.

En el capítulo segundo se desmenuza el concepto de los OAC, estableciendo el significado de autonomía, así como los diferentes tipos de autonomía que existen, asimismo se determinó el concepto de OAC su naturaleza jurídica, sus características, así como las diferencias y semejanzas de estos organismos con los órganos autónomos de la administración pública federal.

En el capítulo tercero se estudia cada uno de los OAC contemplados por nuestra Constitución (las universidades autónomas por ley, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos), se analizan sus antecedentes, naturaleza jurídica, su establecimiento constitucional, asimismo se resaltan los elementos por los cuales se consideran OAC.



LOS ORGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES

1.1 EN MEXICO

1.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La Constitución de Cádiz de 1812, conocida también como la Constitución Gaditana, fue promulgada en la Ciudad de Cádiz España, el 19 de marzo de 1812; documento expedido por el pueblo español como respuesta contra la monarquía absoluta, impuesta por los franceses, quienes habían usurpado la soberanía española, imponiéndoles en el trono a Fernando VII.

Con la Constitución gaditana el pueblo español reasume su soberanía con la cual limitaba el dominio de Fernando VII, quien dejó de ejercer el poder absoluto.¹ Con ella se reconoce la división de poderes y se limita la acción del monarca, le atribuye la función legislativa a las Cortes junto con el rey, pero a éste le corresponde la ejecución de las leyes, asimismo la Constitución de Cádiz prevé la diputación permanente de Cortes y sus reuniones de carácter extraordinario. En la Constitución de Cádiz se hace residir la soberanía en la nación, consagra el sistema representativo, señala las instancias de gobierno, distinguiendo las facultades de cada una, separa la administración de la justicia civil de la criminal, en la administración de la justicia civil mantuvo la posibilidad de dirimir los conflictos ante jueces árbitros, elegidos por las partes.²

La Constitución de Cádiz originó que en la Nueva España, se fortalecieran los autogobiernos locales; la participación de la población civil en la toma de decisiones políticas y

¹ Galeana Patricia, "México y sus Constituciones", primera ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 27.
² González Domínguez María del Refugio, "México y sus Constituciones", op., cit., p.30

en la defensa militar; se concibiera la separación del patrimonio del Rey del patrimonio del reino.³

Debido a la influencia de la Constitución gaditana en la Nueva España, se reconoce la división de poderes con la cual se limita la acción del monarca; en virtud de que la Constitución de Cádiz contemplaba la igualdad entre españoles y americanos se disuelven las Repúblicas de Indios y la Inquisición, como también se abolió los privilegios de la nobleza y de los grandes propietarios. La Constitución de Cádiz de 1812 también admite la existencia de los derechos del hombre la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad.

En la Nueva España la Constitución gaditana estuvo vigente antes de 1821, pero solo en lo que no favorecía a los intereses de los criollos para obtener su independencia. La Constitución de Cádiz tuvo gran influencia en las Constituciones promulgadas con posterioridad en nuestro país, pues en ellas se acuñaron principios adoptados por nuestro sistema constitucional mexicano como lo fue la división de poderes, establece la separación de los bienes del gobernante de la nación y admite la existencia de los derechos fundamentales del hombre.

1.1.2. MORELOS Y LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION

José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, día en el cual comenzó el Congreso de Anáhuac, dio a conocer "Los Sentimientos de la Nación", documento en el cual plasma el problema social que en ese entonces enfrentaba el pueblo mexicano.

"Los Sentimientos de la Nación" constan de 23 puntos, en ellos Morelos resume las necesidades de la Nación, y establece la Independencia de la América de España o de cualquier otra Nación; señaló al pueblo como depositario de la Soberanía, rompiendo con ello, el esquema de que la soberanía se encontraba depositada en el Rey de España, y de esta forma Morelos marcó los principios de Soberanía Nacional y de Representación popular.

³ González Domínguez María del Refugio, "México y sus Constituciones", op. cit., p. 27.

mt.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3

Asimismo, Morelos estableció la división de poderes, principio que quedó asentado en el artículo 6to. del documento que a la letra se cita:

"...6°. Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos..."⁴

Proscribió la esclavitud y la distinción de las castas, proclamó la Igualdad entre todos los hombres, limitó la participación de los extranjeros en el trabajo; nacionalizó el trabajo; estableció como única religión la católica sin dar tolerancia a otra religión.

En el artículo 12 el cual reza:

"...Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto..."⁵

Este artículo es sin lugar a duda el que plasma con mayor nitidez el sentido social del documento, mismo que sirvió de inspiración para el constituyente de 1814, ya que marca la necesidad de que el constituyente actúe con suma diligencia en la elaboración de las Leyes, con las cuales se modele la opulencia y la indigencia, aumentando la jornada del pobre, mejorando sus condiciones de vida.

De esta forma Morelos con sus "Sentimientos de la Nación", estableció al Congreso la necesidad de actuar bajo los principios de Justicia Social, para la creación de leyes más justas tendientes a lograr un equilibrio social.

⁴ Sayeg Helú Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicano", primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.101

⁵ Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1994", décimo novena ed., México, Porrúa S. A., 1994, p.30.

11

1.1.3. LA CONSTITUCION DE 1814.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Constitución de Apatzingán de 1814, denominada por sus creadores como "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", surgió de la necesidad de emancipación del pueblo mexicano, debido a la esclavitud, desigualdad social y económica, que prevalecía en esa época.

El principio de libertad (principal motor del movimiento emancipador de 1810), constituyó la base de la Constitución de Apatzingán, con la cual se buscaría la independencia de la patria, el reconocimiento de los derechos del pueblo, la libertad en el ámbito internacional y en el interno, la separación de la España, así como la libertad de los mexicanos como derecho fundamental de la persona.

Así, el 14 de septiembre de 1813, en la Ciudad de Chilpancingo, José María Morelos y Pavón, convocó a un Congreso, el cual se encargaría de la elaboración de la norma fundamental para el país que comenzaba a despertar.

El Congreso de Chilpancingo, influenciado por las ideas de libertad, igualdad, justicia, provenientes de la Revolución Francesa, conformó bajo estos principios el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" el 22 de octubre de 1814, el cual tuvo vigencia únicamente en territorio dominado por los insurgentes, de esta manera, la Constitución de Apatzingán de 1814, no tuvo la vigencia deseada, en virtud de que la misma dependía del triunfo de la insurgencia.⁶

La Constitución de Apatzingán deposita la soberanía en el pueblo, y le otorga las características de imprescriptible, inalienable e indivisible; crearon el principio de la

⁶ Torre Villar Ernesto de la, "México y sus Constituciones", op., cit., p.p. 33-53.

[Handwritten signature]

Representación, por ser esta la forma por medio de la cual la sociedad ejerce su Soberanía; Plasmó el principio de la no intervención de una nación en otra.⁷

Debido a la gran influencia que tuvieron los constituyentes de 1814 por parte de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la primera constitución de América en consagrar un gran catálogo de los derechos fundamentales del hombre tales como la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad, los cuales fueron contemplados en el Capítulo V de la Constitución.

El Congreso de Chilpancingo se encargó de plasmar un gobierno basado en la división de poderes, por lo que establecieron un gobierno republicano apoyado en la doctrina de la división de poderes, así los poderes legislativo ejecutivo y judicial, fueron depositados respectivamente en el Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, de esta manera surge una república representativa, como rechazo de las antiguas formas de gobiernos autoritarias.⁸

La Constitución de Apatzingán preveía que una vez consumada la independencia, se convocaría al Supremo Congreso el cual tendría que retomarla y aprobarla en definitiva.

La Constitución de Apatzingán de 1814 tuvo como finalidad organizar al Estado mexicano como una Nación independiente de España y soberana, delimitando el territorio del Estado, precisando los derechos fundamentales del hombre tomados de la declaración de derechos humanos de la Revolución Francesa, y como certeramente lo diría Ernesto de la Torre Villar:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷ Soberanes José Luis, "México y sus Constituciones", op. cit., p. 58

⁸ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p. 128.

Wnt

"...la Constitución de Apatzingán revela dos grandes elementos que la precisan y distinguen. El primero, y muy importante por cuanto marca el nivel cultural e ideológico de los constituyentes mexicanos, es una gran preparación jurídica y política, su capacidad para organizar una nación para convertirla en un ente jurídico autónomo, librándola de la secular dependencia y para introducirla en un régimen de derecho que garantizara la paz, la justicia y la libertad. El segundo elemento es más valedero por cuanto toca al fondo de la dignidad del hombre, a la sociedad que se quiere organizar y a la cual se desea libre, igual, unida fraternalmente, encausada al progreso al bienestar general y con posibilidad de superación de todos sus miembros a través de la educación y la cultura..."⁹

1.1.4. LA CONSTITUCION DE 1824.

El Acta constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, fueron la resolución de la pugna entre centralistas y federalistas, ya que los centralistas se oponían, porque consideraban que al otorgar a los Estados su autonomía, enfrentaban al poder central a múltiples poderes, por la autosuficiencia económica de las entidades, los dispendios que originaría la federación, además de que era un sistema desconocido en ese entonces, razones principales por las cuales los centralistas rechazaban el federalismo.

En cambio los Federalistas sostenían que debía adoptarse esta forma de gobierno porque era la voluntad de la Nación y porque permitía un enlace entre las entidades, para que estas pudieran protegerse sin la ayuda del poder central.

Así la Constitución de 1824 surge dirimiendo el conflicto entre centralistas y federalistas, en ella se conforma una República representativa, popular y democrática. Se constituyó al país en una "República", por ser una forma de organización opuesta a la monarquía, el término de "gobierno representativo" proviene de la influencia de los Estados Unidos del lema "No taxation

⁹ Torre Villar Ernesto de la, "México y sus Constituciones", op., cit., p.33.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

without representation" que en otras palabras era "sin representación no pagamos impuesto" la cual era respuesta para tener representación en el seno del parlamento en ese país.¹⁰

El Segundo Congreso Constituyente fue el encargado de la elaboración de la Carta fundamental que le diera origen a la Nación mexicana. El Congreso dio a conocer el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana la cual constaba de 36 artículos los cuales establecían en forma general, los lineamientos fundamentales para la elaboración de la Constitución consistentes en: el federalismo, la división de poderes, los principios de soberanía, los derechos del hombre, así como las bases para la adopción de un régimen republicano representativo popular. Así las cosas, el 4 de octubre de 1824 la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada.¹¹

La Constitución de 1824 se encargó fundamentalmente de la forma de gobierno y de la división de poderes, prescribía una república federal; república porque sus gobernantes serían nombrados por el pueblo.

Así la Federación mexicana fue compuesta por 19 estados y 4 territorios, y a la inversa de la Carta estadounidense, la Constitución de 1824 entendía como facultades reservadas a la federación las que no fueron otorgadas a los propios Estados.

En su texto, la Constitución de 1824 manejaba la clásica división de poderes (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), establecida por Montesquieu basándose en un sistema de equilibrio de frenos y contrapesos; y sin perder de vista la función que tienen los poderes de limitarse.¹²

Debido a la gran influencia que recibió la Constitución Federal de 1824 de la Constitución de Filadelfia, adoptó un sistema presidencial, otorgándole al Ejecutivo una autonomía política.

¹⁰ Rabasa O. Emilio, "México y sus Constituciones", op. cit., p.p. 89-95

¹¹ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p.p. 153-166.

¹² Ibidem, p.p. 167-168.

hu

El poder Legislativo fue depositado en dos cámaras la de Diputados y Senadores, la cámara de diputados representaba al pueblo y la de Senadores representaba indirectamente a las entidades federativas. El poder ejecutivo fue depositado en un solo individuo, pero también e estableció la figura del Vicepresidente. El poder Judicial lo depositó en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.¹³

El Constituyente que da nacimiento a la Constitución de 1824, perdió de vista los principios básicos sociales consagrados en la Constitución de Apatzingán, ya que en su texto otorgó mínimas prerrogativas con relación a los derechos fundamentales del hombre.

La Constitución de 1814 estuvo en vigor hasta 1835, en ella se disponía un lapso de 5 años para su revisión.

1.1.5. CONSTITUCION DE 1836.

En el año de 1832, como Presidente de la República Antonio López de Santa Anna y como vicepresidente Valentin Gómez Farias; el Congreso dominado por los liberales, realizaba una serie de reformas encabezadas por Valentin Gómez Farias, cuyo principal proyecto era el arreglo de la deuda Pública, mediante la enajenación de los bienes de la iglesia; situación que provocó, el levantamiento del Plan de Cuernavaca el 25 de mayo de 1833, dicho plan responsabilizaba a los cuerpos legislativos nacionales y locales, a la demagogia y a las logias masónicas, la crisis por la que atravesaba el país en esos años; además defendían la Constitución de 1824 y se oponían a las reformas eclesiásticas y a las proscripciones; en general pedían la derogación de las leyes reformistas.

Santa Anna en el año de 1834 derrotó a la débil oposición y convocó a elecciones para formar un nuevo Congreso, y así, por la influencia de la corriente centralista el 9 de septiembre

¹³ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p. 168

Handwritten signature or initials.

de 1835 el Congreso General se convirtió en Congreso Constituyente y las dos cámaras se reunieron en una.

El 23 de octubre de 1835 el Congreso Constituyente, aprobó las Bases de Reorganización de la Nación Mexicana, la cual en sus catorce artículos estableció un sistema de gobierno republicano representativo popular, se depositó el poder en los tres poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y un Supremo Poder Conservador, dichos poderes extendían sus facultades en todo el territorio nacional y dependían de ellos las demás autoridades previstas en las bases, por lo que, el país pasó a ser un sistema federal a un sistema unitario, donde el poder soberano se distribuye de manera uniforme, desde los supremos poderes hacia las instancias departamentales, las entidades federativas se convirtieron en departamentos a cargo del gobernador en quien residía el poder ejecutivo, pero este se encontraba sujeto al Ejecutivo supremo de la Nación.

La Comisión redactora presentó en forma de Leyes su proyecto de Constitución, en cada Ley se contemplaba un aspecto de la organización constitucional del país, de esta manera, la Comisión redactora presentó un texto Constitucional dividido en un total de Siete Leyes, Por lo que a la ley centralista también se le conoce como la Constitución de las Siete leyes.¹⁴

El 15 de diciembre de 1835 fue promulgada la primera de las Siete Leyes; la cual se refería a los derechos y obligaciones de los mexicanos y Habitantes de la República, constaba de 15 artículos que en general otorgaban un catálogo de derechos a los mexicanos y no al hombre en general; el 29 de diciembre de ese mismo año, fueron promulgadas las seis leyes restantes.

En la Segunda Ley se estableció un cuarto poder, El Supremo Poder Conservador, con él se pretendía guardar un equilibrio entre los 3 poderes, estaba autorizado para aclarar la nulidad de leyes y decretos o de los actos del Poder Ejecutivo y Judicial. El nombramiento de El Supremo Poder Conservador fue la causa principal del fracaso de la Constitución centralista de 1836, en virtud de que no le agradaba a Santa Anna, ya que este Supremo Poder Conservador tenía la

¹⁴ Sordo Cerdeño Reynaldo, "México y sus Constituciones", op., cit, p.p.96-108

Aut

facultad de remover presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias "...por bien de la Nación..."¹⁵, por lo que regulaba los actos de Santa Anna.

La División de Poderes se encontraba regulada en la Tercera, Cuarta y Quinta Ley, El Congreso General se componía de las tradicionales cámara; el Supremo Poder Ejecutivo quedó depositado en el presidente de la República y su Consejo de Gobierno, el cual sería un organismo permanente compuesto por trece personas; el Poder Judicial se encontraba depositado en la Corte Suprema de Justicia, los tribunales Superiores de los Departamentos y Juzgados de primera instancia, la Suprema Corte también se erigió en corte marcial para conocer de los asuntos relacionados con los individuos del fuero militar, y para atender estos asuntos la Corte Marcial se asociaba con los militares.¹⁶

La Sexta Ley Constitucional dividía a la República en departamentos, distritos y partidos, el gobierno de los departamentos estaría a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general. Los gobernadores eran nombrados por el ejecutivo, éstos tenían amplias facultades excepto para imponer contribuciones y para levantar fuerzas armadas. En cada departamento habría una junta departamental compuesta por siete individuos, estas juntas tenían como atribuciones: las elecciones del presidente de la República, las de miembros del Supremo Poder Conservador, las de senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, así como proponían tema al ejecutivo para nombrar al gobernador, como también contaban con atribuciones para el fomento de los departamentos, entre otras.

La Séptima Ley contemplaba que en seis años no se podían hacer cambios en los preceptos constitucionales.¹⁷

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁵ Sayeg Helú Jorge, op.cit., p. 194.

¹⁶ Sordo Cerdeño Reynaldo, "México y sus Constituciones", op. cit, p.p.109-110.

¹⁷ Ibidem, "México y sus Constituciones", op. cit, p.p. 110-111.

Aut.

El Gobierno Centralista y la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes terminarían el 6 de octubre de 1841, tras el levantamiento militar iniciado por Mario Paredes y Arrillaga en Guadalajara.

1.1.6. BASES ORGANICAS DE 1843.

El 6 de enero de 1843 se integró la Junta de notables, cuyo cometido era el expedir la Constitución que regiría al pueblo mexicano. El día 12 de junio de 1843 la Junta de notables terminó su trabajo y fueron sancionadas por Santa Anna las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mismas que fueron publicadas el 14 de junio del mismo año.

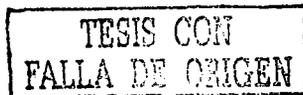
Con las Bases Orgánicas se dio mayor fuerza al Ejecutivo, el presidente ya no tenía sobre sí ninguna otra autoridad, suprimió al Supremo Poder Conservador y en general con la Carta de 1843, se dio paso al despotismo constitucional, ya que en ella el gobierno central lo era todo.¹⁸

Para Emilio Rabasa citado por Jorge Sayeg Helú en su libro "El Constitucionalismo Social Mexicano", los principios fundamentales de esta ley fueron: "...ganarse al Clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener en suma para el Partido Conservador un poder omnímodo brutalmente autorizado por la ley..."¹⁹

En general, las Bases Orgánicas establecieron: una forma de gobierno Republicana, representativa, popular; recogió la corriente centralista; consagró la clásica división de poderes; creó un Tribunal para juzgar a los Ministros de la Suprema corte de Justicia y de la Corte Marcial; estableció como obligaciones a los habitantes de la República la obediencia a las autoridades; condicionó la existencia de la ciudadanía al goce de una determinada renta anual y se dejaba al arbitrio de las autoridades departamentales modificar el monto de la renta anual para

¹⁸ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p.p. 212-213

¹⁹ ibidem, p.p. 214



mt.

el goce de este derecho; estableció como requisito contar con rentas elevadas para poder desempeñar cargos públicos.

El Poder Legislativo se depositó en dos cámaras, la de diputados y la de senadores, los diputados debían ser electos en un número determinado por el de habitantes de los departamentos y debían renovarse por mitades cada dos años; El Poder Ejecutivo era unipersonal, a él se le encomendó el orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior, para cumplir con sus funciones contaba con la ayuda de cuatro ministerios, de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía de justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e industria, de Hacienda, de Guerra y Marina y con un Consejo de Gobierno; El Poder Judicial quedó depositado en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores, los jueces inferiores de los departamentos y los que las demás leyes siguieron existieron, además de la Corte Marcial conformada por magistrados perpetuos, letrados y militares; Crearon un tribunal para Juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial, compuesto por 12 individuos letrados de las cámaras del Congreso quienes podían erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales o comunes de los magistrados de la Suprema Corte y de la Corte Marcial; En materia de derechos humanos las Bases Orgánicas incluyeron el principio de que nadie puede ser juzgado sino por tribunales y leyes establecidas con anterioridad al hecho, estableció la libertad de imprenta la cual fue considerada un derecho natural y no un simple derecho político de los ciudadanos, con excepción a los escritos relacionados con dogmas religiosos, la sagrada escritura y la vida privada, la garantía de derecho de petición, el de reunión y el de trabajo fueron tolerados, en relación con la propiedad privada se estableció la total inviolabilidad de la propiedad personal y corporativa.²⁰

Las Bases Orgánicas tuvieron una vigencia de poco más de 3 años, a finales de 1843 el Presidente Canalizo, disolvió el Congreso, cuatro días después el General Herrera desconoció a Canalizo y asumió el Poder Ejecutivo y restableció el Congreso.

²⁰ Mayagoita Alejandro, "México y sus Constituciones", op., cit., p.p. 158-172.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Int -

El General Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas de diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845; durante su administración fue modificada en algunos artículos relativos a la elección de senadores.²¹

Con el levantamiento de Paredes, éste se designó presidente y bajo este cargo expidió en enero de 1846 la Convocatoria para un Congreso Nacional Extraordinario, dicho Congreso se reunió el 9 de junio de ese mismo año, y para ese entonces el General Paredes se identificaba con las ideas monarquistas.

Por lo que, el 4 de agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General Mariano Salas, quien en una circular firmada también por Valentín Gómez Farías, denunciaban como traición a la Independencia los proyectos de monarquía, por lo que solicitaban la reunión de un Nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824.

El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a las Bases Orgánicas.

1.1.7. ACTAS DE REFORMA DE 1847.

Con el pronunciamiento de la Ciudadela el General Salas restableció la Constitución Federal de 1824, mientras se formulaba una nueva, así al amparo de la Constitución de 1824, se reunió el Congreso Constituyente, el cual inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846.

El 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados encabezados por Muñoz Ledo, propusieron que la Constitución del 24 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los preceptos que ella misma instituí.

La mayoría de la Comisión declaró como única Constitución la del 24, la cual regiría, en tanto no se publicaran las reformas realizadas por el Congreso. Mariano Otero presentó al

²¹ Tena Ramírez Felipe, op.cit., p.p 403-404.

Congreso su voto partícula, en el cual se proponía observar el Acta de Reformas, con las cuales propuso modificaciones esenciales a la Constitución de 1824.

En la Sesión del 22 de abril de 1847, el Congreso sometió a discusión el Voto Particular de Mariano Otero, con algunas modificaciones y adiciones aceptadas por su autor.

El Acta de Reformas fue jurada el 21 de mayo de 1847 y publicada al día siguiente, en ella se efectuaron modificaciones esenciales a la Constitución de 1824 y se consagró por primera vez el Juicio de Amparo.

Entre los cambios importantes introducidos por el Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824, se encuentra:

- La supresión de la Vicepresidencia de la República; porque era común que las personas electas para la presidencia y vicepresidencia pertenecieran a grupos políticos opuestos, dando como resultado que el vicepresidente fuera un rival permanente para el titular.
- Se incluyó un amplio catálogo tanto de derechos individuales como políticos.
- Estableció una nueva categoría de leyes "leyes constitucionales", las cuales eran de una jerarquía superior a las disposiciones ordinarias, para su reforma se sujetaba aun procedimiento más riguroso, con ellas se evitaba que las leyes reglamentarias de mayor importancia fueran modificadas fácilmente por el legislador.
- Se estableció por primera vez en nuestro sistema constitucional mexicano, el Juicio de Amparo como un procedimiento judicial para el control de constitucionalidad y como un instrumento de protección de los derechos fundamentales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Kuf

- Suprimió el requisito de exigir ciertas rentas para adquirir la calidad de ciudadano, y para los cargos de elección popular.²²

Las Actas de Reforma de 1847 representan un avance importante en el constitucionalismo mexicano, ya que significó un paso firme para la consolidación de nuestro régimen federal.²³

El invasor norteamericano llegó a Puebla, y el Congreso se dispersó, Santa Anna resignó el poder Ejecutivo para asumirlo el presidente de la Suprema Corte Manuel de la Peña y Peña, quien reunió el resto del gobierno en Querétaro; en esta ciudad el Congreso inició sus sesiones, el 30 de abril de 1848 ratificó el tratado de Guadalupe que puso fin a la Guerra con Norteamérica.

1.1.8. PLAN DE AYUTLA DE 1854

En el año de 1850 el país se encontraba en un caos, el 20 de octubre de ese año y como presidente de la República el General Arista, estalló en Guadalajara un movimiento encabezado por civiles bajo el nombre de Plan de Hospicio, con este movimiento se pedía el regreso de Santa Anna; se desconocía a las autoridades y se pedía la formación del Congreso Constituyente, de acuerdo a la convocatoria de 1842.

Con la renuncia de Arista al poder en 1853 y de acuerdo al Plan de Guadalajara se llamó a Santa Anna y se le investió del poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución, mientras se reunía un Congreso Extraordinario que la expidiera, pero vencido el año se prorrogó indefinidamente a Santa Anna en el ejercicio del Poder.

La ciudad de Ayutla situada al sur de Guerrero, fue cuna del pronunciamiento en contra del gobierno de Santa Anna; y así el 1º de marzo de 1854 en dicha ciudad el Coronel Florencia

²² Fix-Zamudio Héctor, "México y sus Constituciones", op. cit., pp. 207-233.

²³ Ibidem, p. 242.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Villarreal proclamó el Plan de Ayutla, en él se cesó al ejercicio del poder público a Santa Anna y demás funcionarios "...que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos..."²⁴ Además se condena a Santa Anna por el poder absoluto que había venido ejerciendo, se le recrimina la enajenación del territorio nacional y el haber castigado a los pueblos con una serie de contribuciones onerosas.²⁵

El Plan de Ayutla además de dar fin a un régimen, tuvo también el cometido de dar origen a un nuevo régimen, preveía el nombramiento de un presidente interior con amplias facultades para convocar al Congreso Constituyente, encargado de constituir a la Nación bajo la forma de una República representativa y popular.

En el puerto de Acapulco el 11 de marzo, Ignacio Comonfort hizo algunas modificaciones al Plan de Ayutla, en ellas propone llamar departamentos y no Estados a las partes integrantes del territorio Nacional, dejando al Congreso Constituyente la facultad de adoptarla forma central o federal; invitaba a los Generales Bravo, Alvarez y Moreno a secundarlo y a ponerse al frente de las fuerzas libertadoras.

El movimiento revolucionario de Ayutla se fue extendiendo, y se unieron a él Juan Alvarez, Benito Juárez, Ponciano Arriaga y Melchor Ocampo. Así el General en Jefe de las Fuerzas Juan Alvarez de acuerdo al Art. 2 del Plan convocó a elección de presidente interino, recayendo en él dicho nombramiento.

Durante la vigencia del Plan de Ayutla y en uso de sus facultades el Presidente interino expidió tres leyes: La ley Juárez la cual suprimía el fuero eclesiástico y el militar en materia civil; La ley Lerdo sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, destinándolas a los arrendatarios o al mejor postor; La ley

²⁴ Sayog Helú Jorge, op. cit., p. 253.

²⁵ Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

JH

Iglesias, la cual señalaba los aranceles parroquiales para el cobro de derechos, castigando el abuso de cobrar a los pobres.²⁶

En materia constitucional el Presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual solo regiría el tiempo en que tarde en sancionarse la Constitución, de hecho el Estatuto sólo tuvo una vigencia teórica hasta la promulgación de la constitución de 1857, en virtud de que el Estatuto provocó oposición entre los bandos, ocasionando que en el seno del Congreso Constituyente se pidió la desaprobarción del Estatuto, porque le atribuyeron tendencias centralistas.²⁷

El 9 de agosto de 1855 la Revolución de Ayutla llegó a su culminación, cuando definitivamente Santa Anna abandonó el poder.

1.1.9. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La convocatoria encargada de reunir al Congreso Constituyente de 1856-1857, fue expedida tal y como la preveía el artículo 5º del Plan de Ayutla. El Congreso tenía como prioridad ocuparse de tres aspectos:

- Constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular.
- Revisar los actos del gobierno de Santa Anna
- Revisar los actos del Ejecutivo provisional.

El Congreso de 1856-1857 abrió sus sesiones el 18 de febrero de 1856, nombraron como Presidente del mismo a Don Ponciano Arriaga, quien también presidió la Comisión de Constitución.

La Comisión de la Constitución presentó el 4 de junio de 1856 su proyecto de Constitución, en él se establecieron los principios para conformar al País con una forma de

²⁶ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 487- 491

²⁷ Ibidem, p.492.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno democrática, representativa, republicana y federal; consignó una declaración de los derechos del hombre; estableció el sistema de juicio de amparo, juicio político; consignó un sistema unicameral; eliminó al senado por considerarlo una institución antidemocrática, obstaculizante de la representación nacional y consignó el sufragio universal.²⁸

La Constitución fue votada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo del mismo año. En ella se consignaron con mayor precisión los derechos del hombre, protegía al hombre esencialmente libre, bajo la fórmula de que todo hombre es libre, solo la sociedad puede obligarlo a respetar el derecho ajeno individual o social; excomulgó al clero del derecho electoral y le prohibió la adquisición de bienes raíces a estas corporaciones.

La Revolución liberal de Reforma, complementó la Constitución de 1857, Lerdo de Tejada adicionó el principio de separación ante la Iglesia y el Estado en 1873, en 1874 sustituyó al sistema unicamerista, al crear el bicameralismo mediante la restauración del senado.

Con una vigencia de 60 años la Constitución de 1857, quedó como la Constitución más liberal y representativa del Constitucionalismo Mexicano, como lo apunta el maestro Mario de la Cueva citado por Ignacio Carrillo Prieto en el libro "México y sus constituciones": "...la nación mexicana se decidió a ejercer su soberanía para darse una organización social compatible con los derechos del hombre para designar a un gobierno al servicio de los intereses del pueblo única fuente legitimadora del poder..."²⁹

1.1.10. LEYES DE REFORMA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los principios liberales consignados en la Carta de 1857, fueron suficientes para desencadenar la resistencia en su promulgación, debido a que la Constitución de 1857 no pudo dar cabida a ninguno de los principios, para limitar el poder de la iglesia, situación por la cual se

²⁸ Sayeg Helú Jorgo, op. cit., p.p. 266-284.

²⁹ Carrillo Prieto Ignacio, "México y sus Constituciones", op. cit., p. 276

M

originó el enfrentamiento entre liberales y conservadores, dando lugar al movimiento armado de la Guerra de Reforma conocida también como Guerra de Tres años.

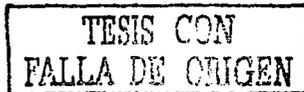
En medio de la Guerra de Tres años, aparecieron los principios reformistas en materia clerical, fue así que Benito Juárez Presidente de la República junto con sus ministros Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Sebastián Lerdo de Tejada el 7 de julio de 1859 expedieron el "Manifiesto del gobierno Constitucional a la Nación", el cual contenía el programa de la Reforma, siendo este el momento propicio para la reforma, porque la mayoría de la Nación estaba convencida de que el clero era el primer enemigo de la patria, pues no había vacilado en desencadenar una guerra civil, para conservar sus privilegios.³⁰

Así, con las leyes de Reforma Juárez decretó la "Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos" el 12 de julio de 1859, esta ley se encargaba de la expropiación de los bienes eclesiásticos para su desamortización y de esta forma poner en movimiento la propiedad estancada, y de esta ley Juárez procuró los recursos indispensables para el sostenimiento del Gobierno Constitucional.

El principal objetivo de las Leyes de Reforma era el establecimiento de la separación entre el Estado y la Iglesia, base fundamental de la vida institucional y como consecuencia de este principio aparecen las siguientes leyes:

1. Del Registro Civil, para evitar que los actos civiles fueran controlados por el clero.
2. La Ley Sobre el Matrimonio, constituyó al matrimonio como un contrato civil solemne; le quitó al clero el control de esta institución, evitando que éste la negara a las personas que el clero juzgaba como enemigos.

³⁰ Sayeg Helú Jorge, op.cit., p.p. 329-330.



JMF

3. Ley Sobre el Estado Civil de las personas, en ella consignó al Estado como única autoridad para otorgarle las constancias necesarias para acreditar el estado civil de las personas, como nacimientos, matrimonios y fallecimientos.³¹

El Presidente Juárez hizo su entrada a la capital el 11 de enero de 1861, concluyendo así la Guerra de los Tres años, sin embargo, Juárez no pudo darles a las Leyes de Reforma el carácter de constitucionales, por la situación tan agitada en la que se encontraba el país, fue después de la intervención extranjera y como Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, que el 25 de septiembre de 1873, dió formalmente a las Leyes de Reforma el rango de constitucionales, complementando la Constitución de 1857.

1.1.11. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO

Al triunfar los liberales y recuperar la ciudad de México, los conservadores buscaron el apoyo de Napoleón III para patrocinar la empresa imperial en México. Para esta empresa, Napoleón eligió a Maximiliano de Habsburgo por convenir así a los intereses de Francia, Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México el 10 de abril de 1864; con lo cual ofrecía establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano fue promulgado por el emperador Maximiliano el 10 de abril de 1865, con él se pretendió la reorganización política, administrativa y judicial, para Tena Ramírez, citado por Jaime del Arenal Fenocho en el libro "México y sus Constituciones": "El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador"³².

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³¹ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p.330-334

³² Arenal Fenocho Jaime del, "México y sus Constituciones", op. cit. pág. 299.

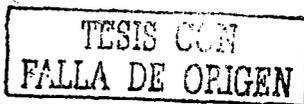
Aut.

El Estatuto consta de 18 títulos, en el se estatuyó que la forma de gobierno sería la monarquía, la cual estaría presidida por un príncipe católico, y a falta de éste, la emperatriz ocuparía la regencia; el emperador representaría la soberanía nacional y la ejercitaría en todos su ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos; el monarca gobernaría a través de un Ministerio, integrado por nueve departamentos, cuyo desarrollo y buena administración serían cuidados por comisarios imperiales; se integraría un Consejo de estado, el cual sería escuchado por el emperador en cuanto a la formación de leyes y reglamentos; dividía al territorio en ocho grandes divisiones de carácter militar y en 50 departamentos; establecía como garantías individuales la igualdad ante la ley, la seguridad personal, el ejercicio libre de cultos, el que nadie podría ser detenido sin orden de la autoridad y el que los detenidos deberían ser juzgados a más tardar en cinco días. La esclavitud quedaba proscrita, nadie podía ser obligado a prestar trabajos forzados y se prohibía la confiscación de bienes.

Aunque el Estatuto reguló lo relativo a las garantías individuales, no existía un sistema eficaz para garantizar su cumplimiento por lo que solo eran simples declaraciones sin mayor efectividad. El Estatuto no contempló la división de poderes por lo que no había órganos que limitaran la acción del Emperador por lo que sus facultades eran amplísimas. Asimismo contempló a los comisarios y visitadores imperiales, los primeros tenían como objeto de precaver y enmendar los abusos de los funcionarios públicos de los departamentos e investigar la marcha de los asuntos administrativos. Los visitadores estaban encargados de informar sobre asuntos concretos señalados por el emperador o para enmendar algún abuso o yerro cometido en los departamentos.³³

Maximiliano de Habsburgo enemistado con el clero y el partido conservador, repudiado por los liberales, quedó solo y sucumbió en la Ciudad de Querétaro, por su parte Benito Juárez entró a la Ciudad de México el 15 de Julio de 1867.

³³ Arenal Fenochio Jaime del. op. cit., p.310



Para el año de 1900 surgían grupos de oposición en contra del Gobierno Porfirista, clubes y periódicos se creaban en lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz, así Camilo Arriaga formó el Partido Liberal, los Hermanos Flores Magón con el periódico Regeneración se alzaba en contra del Porfirismo, también surgió el Club Redención primer grupo adverso al Presidente Díaz.

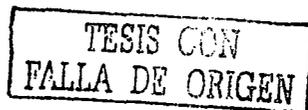
La oposición de los antirreeleccionista y la división entre los Porfiristas, provocó en el año de 1908 un clima de agitación, el Presidente Díaz con declaraciones al periodista norteamericano en la conferencia Creelman, manifestó que concluiría su periodo presidencial y no aceptaría otro, y aceptaba un partido opositor en México, como respuesta a la conferencia Creelman, Francisco I. Madero en su libro "La sucesión Presidencial de 1910" proponía la creación del partido Antirreeleccionista con sus dos principios fundamentales: "libertad de sufragio y no reelección".

De esta manera Francisco I. Madero fundó el centro antirreeleccionista junto con Emilio Vázquez Gómez, fundando centros en numerosos lugares de la República. Madero proponía la reelección de Díaz para conseguir la no reelección, pero luego llegó a la convicción de que el partido debería tener sus propios candidatos, así, en la Convención Nacional Independiente de los partidos aliados, Nacional Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático, fueron designados para los dos primeros puestos del poder ejecutivo Francisco I. Madero y el Dr. Francisco Vázquez Gómez.

En campaña Madero es preso y trasladado a San Luis Potosí, de donde logra fugarse a los Estados Unidos, ahí en San Antonio Texas elaboró y dio a conocer el Plan Revolucionario de San Luis Potosí con fecha del 5 de octubre de 1910. En él, Francisco I. Madero hace una proclama al "Ejército Libertador" y excita a los soldados de la República a seguir la causa revolucionaria.³⁴

El Plan de San Luis Potosí constaba de once puntos y cuatro transitorios, en él se declaran nulas las elecciones de 1910; se desconoce la autoridad del General Díaz y demás funcionarios;

³⁴ Tena Ramírez Felipe, op. cit., 721- 725



int

se declaró como Ley Suprema de la República el principio de la No reelección; se citó a las armas a todo el pueblo de México y Madero se autorizó para asumir la presidencia provisional de la República y convocar a nuevas elecciones.³⁵

1.1.13. PLAN DE AYALA

Emiliano Zapata, el caudillo del Sur, combatió al Maderismo debido a la falta de respuesta por parte de Madero, por incumplimiento al artículo 3º del Plan de San Luis Potosí, que versa sobre la restitución e indemnización de terrenos a los poseedores originarios; Emiliano Zapata con apoyo en la idea que siempre lo impulsó de "...el derecho del hombre a poseer un pedazo de tierra, apoyado en el justo reparto de la misma..."³⁶, promulgó "EL Plan Libertador de los Hijos de Morelos".

Así el 28 de noviembre de 1911 fue promulgado el Plan de Ayala, en él Zapata Desconoce como Jefe de la República a Francisco I. Madero y reconoce a Pascual Orozco; estatuyó la devolución de las tierras a los pueblos conforme a sus títulos e hizo suyo el artículo 3º del Plan de San Luis Potosí, con algunas adiciones, entre las que ordena que los pueblos entren en posesión de las tierras usurpadas.

El Plan de Ayala además ordenó la expropiación de una parte de latifundios para crear la pequeña propiedad; estableció la formación de colonias y la dotación a los pueblos de fundo legal, ejidos y terrenos de labor; prescribió la nacionalización de los bienes hacendados, científicos o caciques que se opusieran directa o indirectamente con el Plan. Con el Plan de Ayala se empujó a la Revolución Nacional hacia el agrarismo.³⁷

1.1.14. PLAN DE GUADALUPE.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁵ Sayeg Helú Jorge, op. cit., 485-489

³⁶ Ibidem, p. 517

³⁷ Ibidem, p.p. 521-524.

H. J.

En virtud del Cuartelazo de Huerta, dado en la Ciudad e México, el Gobernador del Estado de Coahuila Venustiano Carranza, rechazó y repudió el proceder de Huerta, manifestando que Victoriano Huerta carecía de legitimidad al asumir el Poder Ejecutivo, toda vez, que el Senado carecía de facultades para designar al Primer mandatario, asimismo, condenó a victoriano Huerta por la usurpación de la Primera Magistratura de la República.

El Plan de Guadalupe sería sin lugar a duda el primer paso que daría Carranza para lograr plasmar constitucionalmente al movimiento revolucionario. Así, Venustiano Carranza con el Plan de Guadalupe documentó su indignación e inconformidad, con relación a la usurpación Huertista.

El Plan de Guadalupe fue firmado el 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe Coahuila, en él se desconoció al General Victoriano Huerta como Presidente de la República Mexicana y a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos de los Estados que reconocieran a estos poderes federales; se organizó al Ejercito Constitucionalista y se nombró como Jefe del Ejercito Constitucionalista a Venustiano Carranza; se encargó interinamente el Poder Ejecutivo al Jefe del Ejercito Constitucionalista; estatuyó que el presidente interino convocará a elecciones generales, para que una vez consolidada la paz, se entregara el poder al ciudadano que hubiera sido electo.

1.1.15. CONSTITUYENTE DE 1916

En virtud de que la Carta de 1857 era insuficiente para dar cabida a los principios sociales, por los cuales se lucharon en la Revolución; y una vez vencida la facción villista y reducida la zapatista a su región de origen, Venustiano Carranza se dispuso a restablecer el orden constitucional, y llegó a la convicción de que la manera para hacerlo era convocando un Congreso Constituyente, y de esta forma poder dar cabida a todas las demandas sociales que dieron origen a la Revolución, materializando las conquistas revolucionarias sin apartarse de la Carta de 1857.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Int.

Situación por la cual Venustiano Carranza expidió en México el 14 de septiembre de 1916 el Decreto Reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe con los cuales convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente que tendría como función el proyecto de la Constitución Reformada.

El congreso fue instalado en la Ciudad de Querétaro, en él surgieron tres grandes grupos: los jacobinos o radicales que giraban en torno a Alvaro Obregón; la "derecha" que estaban a favor del proyecto de Venustiano Carranza y el último lo formó la "mayoría equilibradora entre los extremos" a ella pertenecieron Medina, Colunga, Lizardi, Bojorquez y Rouaix.

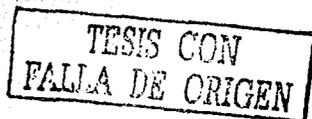
El Congreso Constituyente de 1916 fue integrado por poco más de 200 diputados propietarios de las 30 diputaciones; a diferencia de los constituyentes anteriores, El Congreso Constituyente de 1916 estuvo conformado por una diversidad de personas de diferentes clases como abogados, profesores, ingenieros, periodistas, obreros, agricultores, mineros, ferrocarrileros; además se distingue por su composición militarista la cual era mayoría en el Congreso.

La Asamblea Constituyente de 1916-1917 inició los trabajos el 21 de noviembre de 1916. El 30 de noviembre de 1916 quedó legitimamente constituido el Congreso Constituyente de 1916, el cual tendría como objeto constituir a la Revolución.³⁸

1.1.16. CONSTITUCION DE 1917.

Una vez integrado el Congreso de 1916 en la Ciudad de Querétaro, el 1º de septiembre de 1916, El primer Jefe entregó su "Proyecto de Constitución Reformada". El proyecto fue aceptado, modificado y adicionado; el Constituyente de 1916 introdujo novedades en materia del trabajo y agraria; y convirtió el Proyecto en una nueva Constitución.

³⁸ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p.p.588-604



htj.

La Asamblea manifestó la necesidad de fijar los problemas en materia laboral y agraria en la Constitución y no dejarlo en las leyes secundarias.

Así, se fijó en el artículo 5º, la protección al trabajador y no conformes con dicho artículo, los diputados Rouax, Macías y de los Ríos formularon el proyecto que presentaron como iniciativa al congreso como Título Vi de la Constitución bajo el rubro "Del Trabajo", el cual fue discutido y sufrió pocas modificaciones; aprobada la iniciativa por unanimidad se convirtió en el artículo 123.

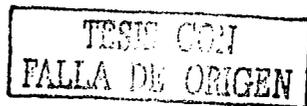
El artículo 27 que se refiere a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, establecido en el proyecto no cubría las demandas populares, por lo que Rouax, Macías, de los Ríos, Molina Enriquez y Lugo, presentaron la iniciativa del artículo 27, la cual fue modificada y aumentada por la Comisión de Constitución, en dicho artículo se materializan los principios fundamentales de la Revolución.

En lo que se refiere a las Relaciones Iglesia-Estado el artículo 129, seculariza los actos del Estado Civil de las personas y afirma la supremacía del Poder Civil en la sociedad, prevenía la intervención del clero en la política nacional; dicho precepto se convirtió en el artículo 130 de la Carta Magna.

De esta manera el día 5 de febrero de 1917 surge la Constitución la cual "...parece haber captado ya, por completo la esencia de lo humano, contemplando al hombre en sus dos raíces: la individual y la social..."³⁹.

La Constitución de 1917 que actualmente nos rige, aún y cuando ha sufrido una serie de reformas, las cuales se han ido adecuando a la realidad del país no ha cambiado sus principios que la caracterizan, en ella encontramos una amplia declaración de Garantías Individuales y

³⁹ Sayeg Helú Jorge, op. cit., p. 656.



hú

Sociales, dando una apertura al constitucionalismo social en defensa de los derechos de los campesinos y trabajadores.

1.2 EN EL DERECHO COMPARADO.

Los órganos autónomos constitucionales tienen su origen a partir del siglo XIX en Europa, donde surgen órganos independientes de los tres poderes como los Tribunales Constitucionales, cuya finalidad es la de controlar los poderes tradicionales debido a la fuerte presencia que en ellos y en el gobierno tienen los partidos.

La idea de órganos constitucionales se toma de Jellinek quien en su "Sistema de los derechos públicos subjetivos" y su "Teoría del Estado estableció la teoría de los órganos constitucionales", por su parte García Pelayo señala que la noción de órgano constitucional adquiere gran importancia al surgimiento de los Tribunales Constitucionales, los cuales fueron analizados por los teóricos de Italia y Alemania en lo relativo a su condición jurídica.⁴⁰

En Italia en los años treinta y cuarenta, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia, ya que en ese país los estudiosos del derecho se dan cuenta que están surgiendo un gran número de órganos encargados de una función estatal, sin que estos sean los órganos de poder tradicionales; así en la Constitución Italiana de 1447 prevé órganos-poderes, los cuales la Jurisprudencia Italiana los interpreta como de relevancia constitucional y con funciones independientes a los poderes tradicionales del Estado.

La Ley Fundamental de Bonn de 1949, reconoce algunos órganos a los cuales la propia constitución les Concede una serie de derechos, sin ser estos los poderes tradicionales; en el artículo 93 II de dicha ley estatuye la distinción entre "órganos supremos de la Federación y "órganos dotados de derechos propios por la" propia ley, mismo que a continuación se cita:

⁴⁰ Cárdenas Gracia Jaime F., "Una Constitución para la Democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional". México, UNAM, p. 246.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"...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."⁴¹

España reconoce dentro de su Constitución algunos órganos de relevancia constitucional, como el Tribunal de Cuenta, el defensor del pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Económico Social, el consejo General del Poder Judicial y la propia Corona.

En Latinoamérica contamos con numerosos ejemplos de órganos autónomos constitucionales; ya México en su Constitución de 1836 llamada también la Siete Leyes, contempló en su Ley Segunda un cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, encargado de mantener intangible el texto constitucional, regulaba los actos de los otros poderes, para que éstos no quebrantaran las leyes ni se excedieran en sus facultades, con él se pretendía guardar un equilibrio entre los tres poderes, pero esta ley fue sustituida por las Bases Orgánicas de 1843, por ser principalmente el Supremo Poder Conservador un obstáculo para los intereses de la clase gobernante en esa época.

Guatemala cuenta con el Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial; Costa Rica, por su parte, reconoce como órganos autónomos constitucionales al Tribunal Supremos de Elecciones; el cual se encarga de organizar, vigilar, dirigir los actos electorales de rango constitucional y sus resoluciones carecen de recurso; así como la Contraloría General de la República.

La Constitución chilena de 1980 cuenta con la Contraloría General de la República como órgano autónomo constitucional, este organismo "...ejerce el Control de legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco de las

⁴¹ Cárdenas Gracia Jaime, op cit., p. 246.



Juf

municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes de esas entidades y lleva la contabilidad general de la Nación...⁴²

Uruguay en su constitución cuenta con tres órganos de control, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte electoral.

La Constitución Argentina contempla como instituciones autónomas la Auditoría General de la Nación; el Defensor del pueblo, el cual funciona con autonomía funcional sin restricciones de ninguna autoridad; El Ministerio Público dotado de autonomía funcional y autarquía financiera.

Colombia prevé en su Constitución órganos autónomos e independientes de los poderes tradicionales, para el cumplimiento de las funciones del Estado, así en su artículo 113 establece:

"...Son ramas del poder público, la legislativa, la Ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que la integran existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado..."⁴³

De esta forma, la creación de los órganos autónomos constitucionales, se justificó por la necesidad de establecer órganos encargados de defender los derechos fundamentales del hombre, y controlar los actos de los poderes clásicos, debido a la influencia que tienen éstos por parte de los partidos políticos, la Iglesia y otros factores reales de poder.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴² Cárdenas Gracia Jaime, op. cit., p. 249.

⁴³ Gil Rendón Raymundo, "La autonomía de la Comisión de Derechos Humanos, propuesta de Reformas constitucionales", apuntes, México, 1999.

KU

TESTS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 2

ORGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

2.1. CONCEPTO DE AUTONOMIA

Para adentrarnos al estudio de los órganos autónomos constitucionales (nos referiremos a ellos utilizando sus iniciales OAC), es necesario establecer qué se entiende por *autonomía*, por ser dicho concepto de gran importancia y una característica principal de los órganos en estudio.

Autonomía, proviene de la palabra griega "autonomoi": autos, que quiere decir sí mismo y nomos, ley; para los romanos era "autonomi", palabra con la que identificaban a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. El maestro García Maynez la define como: "...facultad que las organizaciones políticas tienen de darse asimismo sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas".⁴⁴ Otra acepción de autonomía es "...la facultad de las personas o las instituciones para actuar libremente y sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados...".⁴⁵

La *autonomía* también implica "libertad para organizarse y actuar o como aquella capacidad para actuar libremente para el cumplimiento de sus fines sin que nadie interfiera en su organización y actividad"⁴⁶, en otra acepción *autonomía* se utiliza como "equivalente a descentralización, entendida como la transferencia a un organismo local de una parte de las funciones que hubiera ejercido el gobierno supremo del Estado"⁴⁷; en un "sentido figurado

⁴⁴ García Maynez Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", cuadragésimo quinta ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1993, p. 104.

⁴⁵ Diccionario Enciclopédico Grijalbo, *autonomía*, España, Ed. Grijalbo, S.A., 1991, p. 196.

⁴⁶ Boquera Oliver José María, "Derecho Administrativo", volumen I, decimotercera ed, Madrid, Ed. Civitas, S.A., 1996, p. 295.

⁴⁷ Fernández de León Gonzalo, "Diccionario Jurídico", Tomo I, tercera ed., Buenos Aires, Ediciones de Contabilidad Moderna, 1972, p. 359.

Hu.

podemos definirla como la condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos ó como la libertad o amplitud para proceder⁴⁸; de las connotaciones anteriores encontramos que en la definición de *autonomía*, cualquiera que utilicemos tiene como características la independencia ó libertad que tienen los entes que gozan de ella para actuar, es decir que no se encuentran sujetos a otro poder ó persona, en los asuntos ó funciones previamente asignadas.

De lo anterior podemos desprender que la *Autonomía* es una facultad que gozan los Estados, personas ó instituciones para otorgarse sus propias leyes, actuar libremente sin encontrarse sometidas a un poder superior ó autoridad, y actuar de acuerdo a sus propias normas establecidas; los cuales deben de actuar de acuerdo a las normas previamente establecidas, mismas que les dieron origen.

De esta manera, entendemos la *autonomía* como una *facultad restringida*, que tienen los Estado, instituciones ó personas, para darse su propia reglamentación ó normatividad interna, dentro del orden jurídico previamente establecido a su creación, las cuales operaran de manera particular dependiendo de la necesidad que va a satisfacer.

Así los órganos que gozan de *autonomía*, actúan bajo una facultad restringida por el ordenamiento jurídico que les da origen, es decir, estos órganos no pueden actuar más allá de lo que el propio ordenamiento jurídico manda, además su actuación también se ve restringida porque operan únicamente de acuerdo al fin para el cual fueron creados, es por ello que autonomía en síntesis es una facultad restringida.

2.2. TIPOS DE AUTONOMIA

Entendida la *autonomía* como la facultad restringida con la que cuentan los diferentes órganos, instituciones para actuar por sí mismas dentro del orden jurídico previamente

⁴⁸Cabanellas Guillermo, *autonomía*, verlo en "Diccionario Enciclopédico de derecho Usual", vigésima ed., Argentina, Ed. Heliasta, 1981, p. 423.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecido y debido a que la autonomía dependerá también del fin para el cual sea creado, según las necesidades que vaya a satisfacer el órgano dotado esta facultad, encontramos diferentes tipos de autonomía, los cuales surgen de las funciones que realizan los órganos que las gozan. Así contamos con los siguientes tipos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.1. ORGANICA

La *autonomía orgánica* "Es el poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomienda a los organismos"⁴⁹, para Buttgenbach supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía⁵⁰. Los organismos que gozan de este tipo de autonomía, tienen el poder para decidir, por sí, en los asuntos que le fueron encomendados por el ordenamiento jurídico que les dio origen, sin esperar la autorización del poder central o de cualquier otra autoridad jerárquicamente superior; la facultad de decidir por sí mismos conferida a los organismos que gozan de este tipo de autonomía, se encuentra restringida, ya que solo puede decidir sobre aquellos asuntos que previamente le fueron señalados por la disposición legal, la cual a la vez le da origen como organismo.

Como ejemplo de órganos que gozan de una autonomía orgánica tenemos a los organismos descentralizados de la administración pública.

2.2.2. TECNICA

La *autonomía técnica*, es la facultad que tienen los órganos para la realización de una actividad específica (técnica, industrial o comercial) por medio de procedimientos técnicos y especializados, encomendada a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos, sin que dicho organismo se encuentre sujeto a otro organismo de mayor jerarquía.

⁴⁹ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", decimoquinta ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1992, p.714.

⁵⁰ Citado por Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", trigésimo novena ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1999, p. 200

mt.

Para Buttgenbach existe *autonomía técnica* cuando los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.⁵¹ De esta manera, los organismos que gozan de *autonomía técnica*, existe flexibilidad y facilidad de gestión en los asuntos especializados que le fueron encomendados, los cuales, por su naturaleza requieren un conocimiento técnico determinado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.3. ADMINISTRATIVA

Autonomía administrativa, "Significa independencia de acción entre órganos u organismo de la administración pública"⁵², donde estos cuerpos no están sujetos a ninguna subordinación de decisión con respecto de otros superior jerarquía, es decir, es la facultad que tienen los órganos para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como los órganos que están a su cargo.

Por ejemplo, los municipios gozan de autonomía administrativa, en virtud de que cuentan con sus propios órganos de administración que realizan sus acciones con independencia de los órganos de la entidad estatal, y lo mismo sucede con los órganos descentralizados por servicio, ya que ellos mismos dirigen su administración interna.⁵³

2.2.4. FINANCIERA.

La *autonomía financiera*, "Es la capacidad atribuida a un ente para la obtención de recursos propios, y la capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos, con la finalidad de

⁵¹ Citado por Fraga Gabino, op. cit., p. 200.

⁵² Nava Negrete Alfonso, *autonomía administrativa*, verlo en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, quinta ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1992, p. 275.

⁵³ *Ibidem*, p. 275.

met.

ejercitar las funciones que le hayan asignado."⁵⁴ La autonomía financiera garantiza la independencia económica del órgano, con ella el órgano proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto.

De esta forma los organismos dotados con este tipo de autonomía se encargan de obtener sus recursos y emplearlos como ellos lo deseen, en los términos que le fueron asignados por su marco legal y cumpliendo los fines para los que el organismo fue creado.

Los municipios tienen autonomía financiera, el Instituto Federal Electoral cuenta con una autonomía financiera parcial.⁵⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.5. POLITICA

Autonomía política, "Es el estado del pueblo o territorio, que sin gozar de libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos según sus leyes propias".⁵⁶ Es la descentralización de poder que un Estado hace para transferirla a una Entidad de competencia territorial menos amplia, de tal manera que la facultad otorgada a estos entes queda subordinada a la soberanía total del Estado. A mayor abundamiento, la *autonomía política* se concibe de diversas maneras: como la independencia total de un Estado, que en el ámbito internacional se le conoce como independencia o autodeterminación, o bien, como la descentralización del poder

⁵⁴ Alarcón García Gloria, "Autonomía municipal, autonomía financiera", España, Ed. Civitas, S.A., 1995, p. 98.

⁵⁵ Jaime Cárdenas Gracia hace la división de que la autonomía puede ser total, parcial o nula, dependiendo el grado de dependencia que tenga con otros órganos, por lo cual considera que la autonomía financiera parcial de un organismo se da cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. Cárdenas Gracia Jaime, García Campos Alan y Nieto Castillo Santiago, "Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral", México, UNAM, 2000, p.29.

⁵⁶ Cabanillas Guillermo, autonomía política, "Diccionario Enciclopédico de derecho usual", vigésima ed., Argentina, Ed. Heliasta, 1981, p. 423.

[Handwritten signature]

político en el municipio, regiones o entidades federativas, quedando la autonomía regional subordinada a la soberanía del Estado.⁵⁷

Las Entidades Federativas y el Municipio gozan de esta autonomía política con la cual pueden darse sus propias leyes, en el caso de las Entidades Federativa, pueden elegir a sus autoridades, dentro del marco legal que les establece la Constitución, es decir, tienen la facultad dentro de su territorio para tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir a sus autoridades, sin contravenir el pacto federal.

La *autonomía política* se distingue de la *autonomía administrativa* en que el órgano que tienen autonomía administrativa tiene libertad de manejar los intereses colectivos de una población en un determinado territorio para la realización más eficaz de los servicios públicos⁵⁸; en cambio, la *autonomía política* versa sobre la libertad de organización interna para la creación de sus propias leyes y autoridades.

2.3. LOS ORGANOS AUTONOMOS DEL ESTADO.

Para poder referirnos a estos órganos, considero necesario desmenuzar poco a poco las palabras que forman el título del presente punto a tratar, para de esta forma ubicar a los *órganos autónomos constitucionales* que son el tema central del presente trabajo y que sin lugar a duda es una especie de los órganos autónomos del Estado, tal y como lo estableceremos más adelante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁷ González Uribe Héctor, *autonomía política*, verlo en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, quinta ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1992, p. 280.

⁵⁸ Fraga Gabino, *op. cit.*, p. 218

mt.

Pues bien, empecemos por explicar que es lo que entendemos por *órgano* palabra que proviene de *organon* que significa instrumento, la cual es utilizada por la disciplina jurídica en forma metafórica, y que para nosotros son aquellos organismos que tienen a su cargo una específica actividad estatal⁵⁹, esto es que el Estado lleva a cabo la realización de sus fines a través de los órganos que lo integran, en otras palabras, con los órganos el Estado actúa por sí y en sí. Para el maestro Gabino Fraga los órganos constituyen una parte de la personalidad del Estado, son esferas de competencias que en sus conjuntos forma la competencia misma del Estado.⁶⁰

En el punto 2.1 tratamos de establecer una definición de autonomía, por la relevancia que este concepto tienen en el presente trabajo y la definimos como la facultad restringida que tienen los órganos para realizar por sí mismas las funciones que previamente le fueron designadas por el ordenamiento jurídico que les dio origen, sin la intervención de otra autoridad u órgano. Así el tipo de autonomía de los órganos dependerá de las funciones que previamente les fueron atribuidas por el marco legal que los rige.

Ahora bien, analicemos las palabras *del Estado*, palabras que obviamente nos indican una pertenencia por la preposición *de*, es decir órganos que forman parte del Estado; pero es imprescindible establecer qué entendemos por Estado por que él es el que le va dar origen y estructura a los órganos en estudio; el Estado es concebido como: "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio"⁶¹, encontramos en esta definición los tres elementos característicos del Estado que son: población, territorio y poder al que conocemos como soberanía, que es el atributo esencial es el poder más alto y supremo, independiente, ilimitado e indivisible.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁹ Dromi José Roberto, "Instituciones de Derecho Administrativo", segunda reimpresión, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1983, p.59.

⁶⁰ Fraga Gabino, op. cit., p.219.

⁶¹ García Maynez Eduardo, op. cit., p. 98.

[Handwritten signature]

Para Rousseau la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta por las leyes, emanación de la voluntad general. Así el pueblo en ejercicio de su soberanía crea la Constitución en donde deposita su soberanía y establece su organización política y las reglas relativas a su organización, por lo que la Constitución es una limitación al poder estatal para ser un poder jurídico.

No basta con definir al Estado e identificar sus elementos, sino es indispensable precisar que el Estado en ejercicio de su poder realiza una serie de funciones para la realización de sus fines; para el ejercicio de estas funciones el Estado necesita crear órganos que atiendan un fin o fines. Esto para Jellinek significaba que cada órgano estatal representa en el límite de sus competencias el poder del Estado, así puede haber una división de competencias sin que el poder sea dividido⁶²; lo anterior significa que el Poder es único e indivisible y que el Estado creará los organismos necesarios para la realización de sus fines, de esta forma el Estado les atribuye a sus órganos una parte de esa capacidad para que por medio de estos se lleven a cabo los fines propios del Estado.

Para mayor abundamiento el Estado a través de sus órganos va a ejercitar específicas áreas de su capacidad jurídica, por lo que el Estado debe de establecer los órganos necesarios para la ejecución de cada una de sus actividades; así el Estado para su funcionamiento reconoce tres actividades intrínsecas a su existencia la *legislativa, ejecutiva y judicial*, depositados en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por medio de los cuales el estado realiza su actividad para alcanzar sus fines.

Con base en lo anterior, ya estamos en posibilidad de definir a los órganos autónomos del Estado, pues tenemos determinado que es un órgano y su función como parte del Estado; el maestro Acosta Romero hace una distinción entre órganos del Estado y órganos de la administración pública, él define a los órganos del Estado como el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada

⁶² García Maynez Eduardo, op. cit., p. 105.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actividad del Estado⁶³, coincidimos con la definición que nos ofrece el maestro Acosta Romero, aunque él no les da la categoría de *autónomos*, la autonomía se desprende de la Teoría de Montesquieu de la División de Poderes, con la cual se busca que los tres órganos del Estado actúen independientemente, equilibren sus fuerzas y se limiten entre sí, es decir, que los órganos actúen por sí mismos dentro del marco jurídico que les dio origen y lograr con ello la libertad y evitar el absolutismo por la concentración de poderes en un solo órgano.

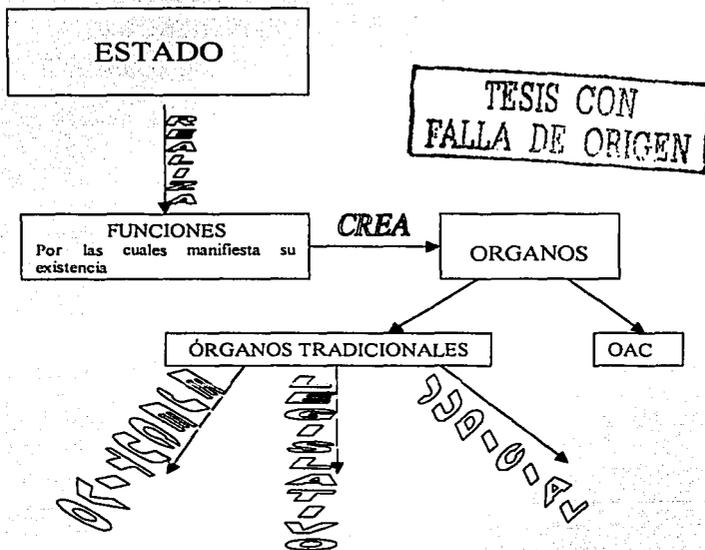
De esta manera, podemos identificar a los *órganos autónomos del Estado* como aquel conjunto de elementos personales y materiales a los cuales el Estado les concede una parte de su competencia atribuida por el ordenamiento jurídico, para la consecución de una actividad propia del Estado, y dotados con la facultad de actuar por sí mismos y con independencia de otros órganos del propio Estado.

Con el crecimiento de las civilizaciones el Estado ha incrementado su actividad, y para atender las necesidades sociales debe crear otros órganos con el propósito de que atienda un fin o fines públicos, por lo que hoy no basta concebir al Estado organizado en tres órganos tradicionales el ejecutivo, legislativo y judicial, sino que debido a la evolución misma de los Estados se han creado una nueva clase de órganos independientes de los órganos tradicionales, y que han sido reconocidos por la doctrina como los *órganos autónomos constitucionales*, en lo sucesivo OAC; por lo que desde mi particular punto de vista, podemos diferenciar dos clases de *órganos del Estado*: los *órganos tradicionales* (ejecutivo, legislativo y judicial) de los *órganos autónomos constitucionales*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶³ Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", décimo cuarta edición actualizada, México, Ed. Porrúa S.A., 1999, p.277.

UBICACIÓN GRÁFICA DE LOS ORGANOS DEL ESTADO



En el cuadro anterior representamos gráficamente al Estado quien realiza sus funciones, por medio de las cuales manifiesta su existencia y crea los órganos que como ya señalamos, son los encargados de realizar las actividades del Estado (*órganos autónomos del Estado*), para la consecución de sus fines los cuales podemos clasificar en los órganos tradicionales y los órganos autónomos constitucionales.

Los OAC son el punto central de la presente investigación y de los cuales nos ocuparemos en su análisis.

Prof.

Con el crecimiento de los Estados y debido a que sus actividades se han incrementado y como una consecuencia lógica de ese crecimiento; la sociedad en busca de que se les respeten sus garantías individuales y sociales, las cuales se han visto laceradas no solo por el abuso de poder o concentración de poder en los poderes tradicionales, sino también el abuso de poder por los "poderes" sociales, políticos y económicos como lo son: los partidos, la iglesia, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales⁶⁴; ha surgido la necesidad de que estos poderes sean limitados cuando son dominantes en el Estado para evitar que lo corrompan y vulneren la vida democrática del propio Estado.

Dada la necesidad de limitar el exceso en que han incurrido los poderes, tradicionales y los factores reales de poder, en nuestros días han dado lugar a la creación de los OAC los cuales se encargan de fiscalizar y controlar las instituciones tradicionales y los poderes fácticos, para que estos no violenten la vida democrática del Estado, son considerados como representantes y guardianes de los intereses del Estado.

Los OAC constituyen una evolución a la teoría de la división de poderes la doctrina ha sido unánime al considerar la Teoría de Montesquieu superada, debido a que hoy día no podemos hablar de un "división de poderes" sino de una distribución de funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso de colaboración, en virtud de que - existe el ejercicio de una sola actividad del Estado, la cual se ha dividido por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes⁶⁵ - de tal manera que podrían crearse tres, cuatro, cinco, etc., los que considere necesarios según el crecimiento de la sociedad para llevar a cabo las tareas propias del Estado, es por ello que ahora entendemos el término poder como los órganos constituidos para ejercer las funciones estatales.

En efecto, Montesquieu en "El Espíritu de las Leyes", afirma la existencia de tres clases de funciones o poderes públicos, sin que los defina adecuadamente, en virtud de que el principal

⁶⁴ Cárdenas Gracia Jaime F., "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", México, UNAM, 1996. Pág. 252.

⁶⁵ Acosta Romero Miguel, op. cit. . p. 135

punto de su tratado era establecer el sistema de pesos y contra pesos, es decir, evitar la concentración de poder en una sola persona, es por ello que el Maestro Mario de la Cueva considera que Montesquieu ofrece el concepto poder como la función o actividad que debe cumplir el Estado.⁶⁶

Al respecto, el maestro Joel Carranco Zuñiga, en su libro "Poder Judicial", señala que: "el estudio de El Espíritu de las leyes nos sirve como referencia, pero no es suficiente ni concreta su aplicación en los sistemas jurídicos contemporáneos, pues el contexto histórico, político y social nos demanda a crear nuevas formas de organización."⁶⁷ Por lo que considera que el poder público al emanar del pueblo es único e indivisible, conforma un todo imposible de segregarse, por lo que resulta inexacta la denominación "división de poderes" pues de lo que se pretende hablar es de distribución de funciones o competencias.⁶⁸ De esta forma, lo que concebimos como poderes, son en realidad órganos a los cuales se les deposita el ejercicio de determinadas funciones del poder público.

Debido a este sistema de división de poderes o de distribución de competencias, es común que los órganos realicen materialmente las tres funciones (administrativas, legislativas y jurisdiccionales) independientemente de la función formal que le sea atribuida, ya sea la de Legislativa, Administrativa o Judicial. No hay que perder de vista que la esencia de la *Teoría de División de Poderes de Montesquieu*, no se ha perdido la que el poder detenga al poder y se evite su abuso; pero ahora dicho principio "debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público"⁶⁹.

Tomando como base la nueva concepción que se tiene de la Teoría de división de poderes, se debe de incorporar en su marco teórico a los *órganos autónomos constitucionales*, los cuales constituyen verdaderos poderes porque ejercen funciones estatales y representan una

⁶⁶ Citado por Carranco Zuñiga Joel, "Poder Judicial", México, Ed. Porrúa S.A., 2000, p. 3.

⁶⁷ Carranco Zuñiga Joel, "Poder Judicial", México, Ed. Porrúa S.A., 2000, p. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 4.

⁶⁹ Fix-Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, "Derecho Constitucional Mexicano y comparado", México, Ed. Porrúa S.A., 1999, p.392.

Kut

evolución de la teoría clásica de división de poderes sin infringir los principios democráticos o constitucionales.

Asimismo, los OAC son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, ya que son creados por la sociedad y los partidos, pero no se deben a ellos, por la autonomía que los caracteriza, con su creación se busca el control y equilibrio constitucional y político del Estado; preservar la organización y el funcionamiento constitucional, la defensa constitucional y de la democracia.⁷⁰

Es por ello que estos órganos deben de estar libres de cualquier injerencia de los poderes tradicionales, de los partidos y de los factores reales de poder (iglesia, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales), pues con ellos se busca dar una "mayor especialización, agilización, control y transparencia al ejercicio del poder evitando su abuso."⁷¹

El maestro Jaime Cárdenas Gracia⁷² considera que el surgimiento de los OAC se da por la necesidad que tiene el Estado de la creación de órganos que vigiles los excesos de los partidos y de los grupos de intereses nacionales y transnacionales, pues señala que en nuestros días los principales actores políticos son los partidos quienes hacen la política y usando los poderes (Ejecutivo, Legislativo y a veces en el Judicial) toman decisiones, aprueban, interpretan y aplican las leyes, sin que exista un control sobre los poderes, situación que ha tenido como consecuencia la partidocracia. Para contrarrestar el exceso de poder que han tenido los partidos y no solo ellos sino en conjunción con los intereses nacionales e internacionales y los medios de comunicación que también suelen influir en la toma de decisiones debido a su gran poder de influencia entre la población, se crearon los OAC los cuales pueden ser un excelente instrumento de control de los

⁷⁰ Cárdenas Gracia Jaime F., "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", op. cit., p. 243-244.

⁷¹ Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", México, Alegatos, volumen 39, mayo-agosto, UAM, 1998, p. 330.

⁷² Cárdenas Gracia Jaime F., "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", op. cit., p. 244.

mt

poderes tradicionales y grupos de intereses económicos, sociales, transnacionales, del narcotráfico.

El maestro en cita señala que la principal crítica a estos OAC son generadas principalmente por su carácter técnico que suelen tener por dedicarse a realizar una actividad específica y técnica del Estado y relativa ausencia de legitimidad de los OAC, señalando asimismo que la legitimidad de los OAC se produce con el ejercicio adecuado de sus funciones bajo los principios constitucionales y democráticos que los crearon, así, esto organismos se justificarían y legitimarían día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucionales democráticos⁷³. "si los órganos constitucionales autónomos se producen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una constitución democrática, su legitimidad y democraticidad estaría garantizada"⁷⁴. Considero propio apuntar que la sociedad pide la creación de estos organismos, debido a la necesidad de evitar los abusos de poder de los poderes tradicionales y los factores reales de poder, en mi opinión la propia sociedad legítima a los OAC al aceptarlos, participando y colaborando en la realización de sus funciones como sucede en el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con los OAC no se pretende agrandar el aparato burocrático, sino con ellos se trata de redistribuir las funciones del Estado en los órganos ya existentes para ir conforme a las exigencias del Estado de derecho democrático, es decir, con ellos se pretende lograr una verdadera transparencia, agilidad en el ejercicio de las funciones propias del Estado, libre de intereses políticos, sociales, económicos nacionales e internacionales que solo benefician a una parte de la población, por lo general a la más opulenta, para lograr una vida más democrática del país.

⁷³ Cárdenas Gracia Jaime F., "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", op. cit., p.254.

⁷⁴ ibidem, p. 255.

Mu -

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El establecimiento de los OAC en la Constitución, contribuye para manifestar la importancia social que adquieren estos organismos; pues como sabemos, la Constitución es documento en el cual el Pueblo ejerce su soberanía, en ella se establece la estructura política, jurídica de un Estado y - las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación, sus relaciones recíprocas; su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder estatal⁷⁵, es por esto que la Constitución es la Carta Magna o suprema de una Nación porque de ella emanan todas las demás leyes; por lo tanto, al consagrarse estos organismos en la Constitución se garantiza el funcionamiento independiente de los mismos con los otros poderes, así como su transparencia de actuación.

2.3.1. CONCEPTO.

El maestro Jaime Cárdenas Gracia define a los OAC como "aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado"⁷⁶, dicho concepto nos da una idea de los que son los OAC, pero a nuestro juicio consideramos más completa y precisa la siguiente definición: " aquellos órganos públicos con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se buscan despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparentes ante la sociedad, teniendo la misma igualdad constitucional ante los otros tres poderes depositarios tradicionales del poder público y, por tanto, deben ser considerados como órganos inmediatos del Estado"⁷⁷, consideramos que es más completa y no precisamente por su tamaño, sino por que de ella podemos desprender los elementos que los distinguen como OAC y que a nuestro muy particular punto de vista son los siguientes:

⁷⁵ García Maynez Eduardo, op. cit., p. 108

⁷⁶ Cárdenas Gracia Jaime, "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", op. cit., p. 244.

⁷⁷ Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, op. cit., p.331

1.- **órganos públicos.**- instrumentos que realizan una actividad encaminada al funcionamiento, estructura y organización propia del Estado para la realización de sus fines. El estado por medio de los OAC realiza sus funciones en su ejercicio como entidad soberana, para brindar un servicio al pueblo, y cuya actividad esta destinada al bien común.

2.- **Autonomía orgánica y funcional.**- son organismos que pueden decidir por sí mismos su organización, y realizar sus funciones sin estar supeditados a otro poder o autoridad de mayor rango, por encontrarse en el mismo plano de igualdad con los poderes tradicionales, por lo que realizan sus funciones sin intervención, ni dirección de los poderes tradicionales.

3.- **Constitucionalidad.**- Son órganos que se encuentran contemplados en la Constitución debido a la gran relevancia política y social que tienen, pues con su establecimiento en la Constitución se logra la independencia de sus funciones con los otros órganos del Estado, así como también el control, equilibrio, función y organización constitucional, por medio de la despolitización, especialización, agilización e independencia de las funciones estatales que les fueron encomendadas para hacerlas más transparentes ante la sociedad.

4.- Tienen la finalidad de enfrentar los abusos de poder de los partidos políticos, los poderes tradicionales y factores reales de poder; tienen una especialización técnico administrativa de las funciones estatales; realizar tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado.

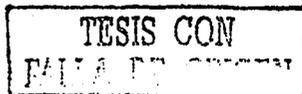
Con esta definición nos queda más claro el objetivo e importancia de los OAC y los identificamos como verdaderos poderes porque realizan funciones del estado independientes de los poderes tradicionales, reconocidas y garantizadas en la Constitución y que pueden ser un excelente instrumento de control de los intereses y grupos políticos, económicos y sociales que alteran la vida democrática de un país.

Handwritten signature or mark.

2.3.2. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS.

Los OAC son órganos públicos que gozan de autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria, que por su relevancia social se encuentran reconocidos en la Constitución, con el fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento sea independiente de los poderes tradicionales, y de esta forma los OAC son considerados verdaderos poderes porque en ellos se distribuyen funciones inherentes al Estado, con independencia de los otros poderes tradicionales y de los factores reales del poder, sus funciones son independientes y se encuentran garantizadas en la Constitución, lo que les permite emitir actos definitivos. Cuya finalidad de estos órganos es la de controlar las instituciones tradicionales y los factores reales de poder para que éstos no trastoquen la vida democrática del país.

Son organismos públicos porque realizan una función propia del Estado de interés general, destinados a satisfacer necesidades colectivas; su autonomía orgánica y técnica les otorga la facultad para actuar por sí mismos, sin evitando la intervención de intereses particulares creados por los factores reales de poder y los órganos constitucionales clásicos, en las funciones estatales que le fueron asignadas; tomando en consideración que las funciones del Estado son legislativas, administrativas y judiciales, los órganos constitucionales pueden tener el carácter de órganos ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, etcétera, dependiendo de la función estatal que les haya sido asignada, de ahí que sean órganos de relevancia constitucional.⁷⁸



⁷⁸ Cárdenas Gracia Jaime, "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", op. cit., p.245.

Int.

De tal forma que al ser incluidos en el texto constitucional se encuentran en el mismo nivel que los poderes tradicionales, independientes bajo una relación de coordinación y colaboración, fortaleciendo el régimen federal el cual se basa en el juego de frenos y contrapesos y de distribución de competencias para limitar el poder público.⁷⁹

El establecimiento de los OAC en la Constitución se hará por iniciativa del Poder Ejecutivo o por alguna de las cámaras legislativas. En opinión del Lic. Yasbe Manuel Carrillo Cervantes la iniciativa debería provenir de los legisladores federales y en particular de la Cámara de Diputados, por ser dicho órgano en el cual existe la mayor representación social-nacional, y desde mí muy particular punto de vista, es el órgano donde reside la voluntad del pueblo, en la que la diversidad ideológica puede enriquecer las propuestas para la autonomía y fortalecimiento de los órganos, así como se reforzaría la legitimidad de los mismos.

Con relación a la duración de los integrantes de sus órganos principales, se busca que el periodo en el cargo, sea mayor o que exista la posibilidad de reelegirlos, en comparación a la de los depositarios tradicionales de los poderes, para que no coincidan con los tiempos de duración de éstos para asegurar así su autonomía, pues se va a evitar la correspondencia de la Legislatura entrante o del Presidente de la República, respecto de la que los designó o propuso.

Debido a la gran importancia de los OAC en los últimos años, tratadistas se han dado a la tarea de establecer las características con las cuales se identifican a estos órganos, García Pelayo propone los siguientes criterios⁸⁰:

- a) La inmediatez.- Estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, como ya lo habíamos señalado, en la Constitución debe de establecerse su

⁷⁹ Salazar Abaroa Enrique A., "Organos Constitucionales Autónomos", Lex Difusión y Análisis, tercera época, año IV, No. 39, Septiembre 1998, Torreón Coah., México, p.59.

⁸⁰ Citado por Cárdenas Gracia Jaime, "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", op. cit., p.246

organización y sus funciones para que se logre su independencia e igualdad ante los poderes tradicionales.

- b) Esencialidad.- Deben considerarse necesarios para el Estado democrático de derecho Contemporáneo.
- c) Dirección política.- Participan en la dirección política del Estado, es decir, contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado.
- d) Paridad de rango.- Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, se encuentran en el mismo plano de igualdad con los poderes tradicionales, tienen funciones específicas previstas en la Constitución, sin pretender invadir la esfera de las facultades establecidas por la misma, a los poderes tradicionales para lograr los fines del Estado.
- e) Autonomía.- orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria, pues con esta característica logran tomar decisiones por sí mismos con independencia de los otros órganos estatales, así son independientes de la jerarquía de la administración pública y fuera de la organización de los depositarios tradicionales del poder público.

Ante el esfuerzo de los tratadistas para definir las características de los OAC, Cárdenas Gracia adiciona, a las características ofrecidas por García Pelayo enumeradas en párrafos anteriores, las siguientes:

- f) Autonomía financiera.- En virtud de que todo OAC exige de un presupuesto que no esté determinado por la ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el

Aut.

porcentaje que debe corresponderle. Para garantizar de esta manera la independencia de estos órganos.

- g) Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso, por ser dicho órgano en el cual existe la mayor representación social-nacional, en la cual la diversidad ideológica puede enriquecer las propuestas para la autonomía y fortalecimiento de los órganos. Además sus titulares deben contar con las garantías y estatuto personal de los jueces y magistrados, esto es, la selección justa e imparcial; inmovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción; designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.
- h) Apoliticidad.- que sean órganos técnicos y no políticos, a sus miembros les estará prohibido ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas. Con lo cual se logra que los partidos políticos no abusen del poder y se contribuya a una vida más democrática del país.
- i) Inmunidades. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades, sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.
- j) Responsabilidades. Los OAC informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos, pues es necesario que estos órganos mantengan un constante y permanente control por la sociedad mediante la rendición de cuentas.
- k) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

- l) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario, con ello se garantiza la permanencia de los OAC para que no constituyan organismos creados por los intereses del momento, sino creados para una mejor realización de las funciones públicas y que les permitan satisfacer las demandas sociales para las que fueron creados.

- m) Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales. Los OAC deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.

De lo anterior podemos considerar a los OAC como verdaderos representantes y guardianes de los intereses del Estado democrático, ya que no permite que los poderes tradicionales y los factores reales de poder abusen del poder y violenten la vida democrática del país, fortaleciendo el régimen federal evitando los excesos de poder, en virtud de la distribución de competencias, permitiendo el avance democrático del país, logrando la confianza de la sociedad en la actuación de los órganos del Estado, pues con la creación de los OAC se busca la agilización, transparencia y legitimidad en el actuar de los órganos del Estado, evitando beneficiar únicamente a los intereses particulares de factores reales de poder o de los propios poderes tradicionales, sino en la búsqueda de beneficiar a la población en general.

2.4. ORGANOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En el punto 2.3. comentamos que el maestro Acosta Romero en su libro de "Teoría General del Derecho Administrativo", establece la diferencia entre *órgano del estado* y *órgano de la administración pública*, él define a los órganos de la administración pública como:

Inf.

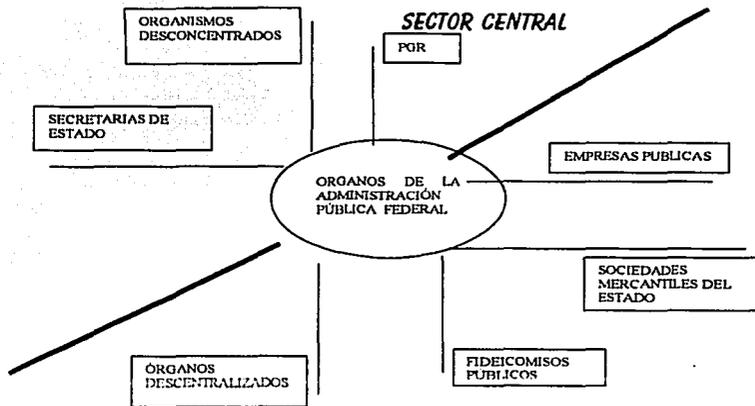
"...conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, ejemplo las Secretarías de Estado"⁸¹, es necesaria hacer la distinción entre estos órganos del Estado y de la Administración pública, porque ambos cuentan con *órganos autónomos*, los cuales es necesario distinguir debido a que puede haber confusión en la creación y naturaleza de estos órganos, lo cierto es que en la práctica órganos autónomos de la administración pública, por sus características e importancia social se han transformado en órganos autónomos del Estado, como lo que sucedió con el Banco de México, de ahí la importancia de identificar a los *órganos autónomos de la administración pública federal* e identificarlos de los *órganos autónomos del Estado*.

De la definición que nos proporciona el maestro Acosta Romero, podemos encuadrar como órganos de la Administración Pública a todos aquellos entes que realizan una actividad inherente al Poder Ejecutivo, y en consecuencia estos organismos dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, así tenemos a las Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos, empresas públicas, sociedades mercantiles del Estado, fideicomisos públicos y los *órganos descentralizados por servicio*; considerados todos ellos por la doctrina como los órganos de la Administración Pública Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸¹ Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 277

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



SECTOR PARAESTATAL

Identificados los órganos de la administración pública federal, estudiaremos a los órganos descentralizados que a su vez identificamos como los *órganos autónomos de la administración pública federal*, los cuales tienen mayor similitud con los *órganos autónomos del Estado*, pues ambos responden a la necesidad de "evitar la concentración de funciones estatales en pocos órganos del Estado y con ello obtener una mejor especialización, agilización, control y transparencia de las mismas y permitir una mayor participación y convivencia democrática en la toma de decisiones"⁸², así tenemos, que existen, organismos descentralizados que han dejado de serlo para lograr su autonomía y convertirse en *órganos autónomos del Estado*.

⁸² Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, op. cit. p. 339.

huf.

Es por la semejanza que existe entre los OAC y los órganos descentralizados por servicio, que en el presente punto los trataremos a fondo; pues bien, la descentralización es considerada un procedimiento relativo a la organización de entidades autónomas a las cuales le son transferidas facultades de decisión de los órganos superiores sin que exista una relación de jerarquía, surgen de la necesidad de hacer más eficaz la acción del poder público creando personas jurídicas de derecho público que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales⁸³, simplificando la actividad compleja de la administración pública. Con la descentralización no se desliga a los órganos que gozan de ella de la tutela del poder central, razón por la cual el Estado fija los límites de la acción descentralizadora.

Los órganos descentralizados por servicio permiten que las funciones encomendadas al Poder Ejecutivo, sean realizadas de una manera más específica y ágil liberándolas de los factores y problemas que imponen la burocracia centralizada, es decir, los órganos descentralizados permiten particularizar el servicio, haciendo más eficaz la acción del poder público. Así, la descentralización administrativa, implica el manejo de servicio técnico, de un estatuto legal, de personal técnico de acuerdo a sus necesidades, un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio, y no se encuentra sometido a las restricciones de la jerarquía administrativa, de ahí su autonomía; los órganos descentralizados por servicio realizan funciones específicas propias del Poder Ejecutivo, pero no tienen el carácter de autoridad.

Para el nombramiento del personal superior de estos organismos, puede proponer al personal directivo, técnico que estime necesario o puede carecer de facultades para nombrarlo; los bienes que llegasen a tener estas instituciones al liquidarse, se consideran bienes de dominio privado de la Federación, en los términos del artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales.

Asimismo, el poder central respecto con los órganos descentralizados, tienen el poder de vigilancia y control, es decir se da una relación jerárquica entre el poder central con relación al poder de mando, nombramiento de funcionarios, revisión y decisión. Los órganos

⁸³ Serra Rojas Andrés, op.cit.,p. 599

descentralizados son unidades auxiliares de la administración Pública federal, así lo establece el artículo 1° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en lo sucesivo LFEP, ya que dicha Ley tiene el objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como la intervención del Poder Ejecutivo en su operación.

Los órganos descentralizados se crean por Ley del Congreso de la Unión o decreto Ejecutivo, y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 45 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal; gozan de autonomía de gestión para cumplir su objeto, objetivos y metas señalados en sus programas, y contarán con una administración ágil y eficiente (artículo 11 de la LFEP); asimismo los organismos descentralizados guardan un vínculo o relación con el ejecutivo federal en virtud de que por medio de los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos establecen políticas de desarrollo para este sector, coordinan la programación y presupuestación, conocen la operación y evalúan los resultados de las entidades paraestatales. Y a su vez, las entidades paraestatales deberán mantener informado al Poder central de sus actividades (artículo 8 y 11 de la LFEP), también la Cámaras de Diputados y Senadores tienen facultad para investigar el funcionamiento de los órganos descentralizados, de acuerdo al artículo 93 de la Constitución.

Como ya lo mencionamos con anterioridad la creación de estos organismos se debe fundamentalmente para agilizar una específica actividad de la administración pública y lograr la prestación de un servicio sin los enredosos procedimientos de la administración central, es por ello que a los órganos descentralizados se les asegura autonomía orgánica y financiera y se les dota de los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sin embargo actualmente los órganos descentralizados -ya no tienen gran autonomía, casi absoluta, que la caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como uno de los rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, necesarios tanto para coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se



persigue con la creación de esas instituciones⁸⁴, pues, como lo apuntamos en el párrafo anterior los organismos descentralizados cuentan con un sistema de control y vigilancia por el poder central; de adquirir una autonomía plena y dependiendo de su importancia social, este órgano se convertiría en un *órgano autónomo constitucional*.

2.4.1. CONCEPTO

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública los define como "las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Para Gabino Fraga son órganos a los cuales se les confía algunas actividades administrativas, las cuales guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder⁸⁵.

Serra Rojas los define como "entes públicos que integran una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"⁸⁶.

El derecho español contempla dentro de su estructura administrativa a los organismos autónomos, considerados entidades de derecho público creados por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los Estados, a los cuales se les encomienda la

⁸⁴ Acosta Romero Miguel, *op.cit.*, p.391.

⁸⁵ Fraga Gabino, *op.cit.*, p.198.

⁸⁶ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo" primer curso, vigésima ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1999, p.526.

organización, administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, esto organismos autónomos se encuentran adscritos a algún ministerio para vincularlo al Estado.⁸⁷

Las definiciones anteriormente expuestas, coinciden en señalar que los organismos descentralizados de la administración pública, son entes públicos a los cuales se les transfieren la competencia para la realización de un servicio público de la administración pública, los cuales gozan de determinada autonomía pero sin perderse de la tutela administrativa central quien ejerce sobre ellos facultades de vigilancia y fiscalización.

Podemos definir a los *órganos autónomos de la administración pública* como: personas morales con un patrimonio y personalidad jurídica propia, a las cuales se les transfieren determinadas competencias del Poder Ejecutivo por medio de un ordenamiento jurídico que lo rige, el cual le otorga autonomía orgánica, técnica y de gestión para la realización más eficaz de los fines para los cuales fue creado, reduciendo sus relaciones con el poder central, quien mantiene un vínculo de vigilancia con estos órganos.

Los organismos descentralizados tienen por objeto de conformidad con el artículo 14 de la LFEP: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; La prestación de un servicio público o social; La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. En síntesis la realización de un servicio público delegado por la administración pública centralizada a estos organismos para una agilización en la prestación de dichos servicios, para lo cual les confiere una autonomía orgánica, técnica o administrativa.

⁸⁷ Boquera Oliver José María, op.cit., p. 199.

2.4.2. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS

Los *organismos autónomos de la administración pública federal* son organismos creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo, auxiliares del Poder Ejecutivo, que realizan una función técnica del Ejecutivo Federal, dotados de autonomía orgánica y de gestión, con personalidad y patrimonio propio, y régimen jurídico propio.

Los *órganos autónomos de la administración pública federal* para su identificación cuentan con las siguientes características:

1. Son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo, es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de los órganos desconcentrados por decreto del Ejecutivo se realizan al Margen de la Constitución, sobre todo cuando por ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues para ello se necesita una ley en el sentido formal y material emanada del Congreso, sin embargo, en nuestro país la mayoría de estos organismos está creada por decreto del Ejecutivo.
2. Son unidades auxiliares del Poder Ejecutivo, que realizan un servicio técnico.
3. Goza de autonomía orgánica y de gestión, con la cual realiza la toma de decisiones por sí mismo, sin necesidad de esperar la orden del poder central.
4. Tienen un régimen jurídico propio, por medio del cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y actividad.
5. Se le delimita el fin para el cual fue creado, mismo que puede ser de interés general o de la atención de un servicio público.
6. Personalidad Jurídica propia.



7. Patrimonio Propio.- que es el conjunto de bienes y derechos con el que cuentan para el cumplimiento de su objeto.
8. Régimen fiscal, están exentos del pago de impuestos federales.
9. El Poder Ejecutivo se reserva facultades de control y vigilancia.
10. Cuando deje de cumplir los fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, se podrá liquidar, disolver o extinguir dicho organismo.
11. Al liquidarse un organismo descentralizado su patrimonio vuelve al patrimonio general como bienes del dominio privado de la Federación.

Los *órganos autónomos de la administración pública federal*, tienen la finalidad de procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida idónea y eficaz.

2.5. SEMEJANZAS

Los *órganos autónomos de la administración pública federal* y los OAC se identifican principalmente en que ambos:

- Cuentan con personalidad jurídica.
- Autonomía técnica y orgánica, en ocasiones en los *órganos autónomos de la administración pública federal* puede existir o no la autonomía orgánica.
- Disponen de un patrimonio propio
- Realizan un servicio público específico.

- Responden a la necesidad de evitar la concentración de funciones en los órganos del Estado.
- Buscan la agilización, especialización del servicio o función del Estado que desempeñan.

2.6. DIFERENCIAS

Estableceremos por medio de columnas las diferencias que existen entre los organismos en estudio.

ORGANOS AUTONOMOS CONSTITUCIONALES

- Naturaleza constitucional. Se encuentran previstos dentro de la Constitución la cual regula su integración estructural y funcionamiento.
- Organismos auxiliares de las funciones del Estado
- Son verdaderos poderes porque se encuentran en el mismo nivel que los poderes tradicionales, y son independientes a ellos, así como mantienen relaciones de coordinación.
- Su creación se da conforme al artículo 135 de la Constitución mediante una iniciativa para reformar la Ley suprema, bajo el procedimiento establecido en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna.

ORGANOS AUTONOMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- Naturaleza Administrativa regulada por La Ley orgánica de la Administración Pública y por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Organismos auxiliares de la Administración Pública Federal.
- El Poder Ejecutivo y sus Secretarías de Estado, se reservan facultades de control y vigilancia. Dependen indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Son creados por una Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mt-

*ORGANOS AUTONOMOS
CONSTITUCIONALES*

- Para la elección de los miembros que ocuparan los órganos encargados de las más altas funciones de representación y dirección, se confiere al Congreso de la Unión a través de una propuesta y designación⁸⁸ y para el caso de que las Cámaras se encuentre en receso, puede intervenir la Comisión Permanente en la propuesta y designación de los funcionarios.

ORGANOS AUTONOMOS DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL

- Sus funcionarios son nombrados directamente por el Ejecutivo Federal o a través de los coordinadores de sector.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No hay que perder de vista que los *órganos autónomos de la administración pública*, realizan una actividad específica de la administración pública, pero que no dejan ser funciones propias del Estado para la consecución de sus fines, y que para ello están dotados de un patrimonio y personalidad jurídica propias, autonomía técnica y de gestión; y que por esta especialización en el servicio público y dependiendo de la importancia social que tenga el servicio público que esté desempeñando, los *órganos autónomos de la administración pública* pueden convertirse, si así lo requiere la sociedad, en *órganos autónomos constitucionales*, lo cual dependerá del grado de autonomía que tenga y por la importancia social del servicio, pero también dependerá de la situación política-social que exista en el país.

⁸⁸ "Cabe hacer una aclaración entre los términos proponer y designar: el primero, se presenta a los aspirantes que cumplen los requisitos y tienen la posibilidad de ocupar el cargo público y, en el segundo, la acción es la decidir quién dentro de los existentes será el que ocupe el mismo." Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, op. cit. p. 342.

htj

CAPITULO 3.

ORGANOS AUTÓNOMOS PREVISTOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

3.1 JUSTIFICACIÓN Y ESTABLECIMIENTO CONSTITUCIONAL.

La creación de los OAC se justifica en virtud de que su creación se debe a la necesidad de evitar los abusos del poder en los poderes tradicionales, así como para controlar la injerencia de los factores reales de poder en los asuntos públicos, es decir, estos "...órganos contribuyen, en el contexto del estado moderno, a la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno del estado, sin necesariamente incurrir en una nueva burocratización de la administración y gestión públicas..."⁸⁹ evitando beneficios particulares de los factores reales de poder, así como de los poderes clásicos, logrando con ello los fines más puros del Estado, como la igualdad, la libertad, la seguridad y justicia social entre los gobernados con el fin de alcanzar una vida más democrática en los Estados.

Y es por los fines que persiguen los OAC que se encuentran previstos en la Constitución, asegurando de esta forma su autonomía e independencia de los poderes tradicionales, así como, de los factores reales de poder, para la realización de los fines que le fueron encomendados, garantizando con ello la democracia en los Estados. También se justifican los OAC debido a que suelen controlar los excesos de los poderes tradicionales y factores reales de poder, y defender los derechos legítimos de las minorías; cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías⁹⁰ las cuales obviamente se olvidan de los gobernados en

⁸⁹ Cárdenas Gracia Jaime F, "Justificación de los Órganos Constitucionales Autónomos", México, Derecho y Cultura, órgano de Divulgación de la academia mexicana para el derecho, la educación y la cultura, A.C., no. 2, invierno 2000-20001, pp. 17.

⁹⁰ Cárdenas Gracia Jaime F, García Campos Alan y Nieto Castillo Santiago, "Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral", primera ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p.27.

general y satisfacen sus propios intereses; por eso al defender los derechos legítimos de las minorías se busca una vida más democrática.

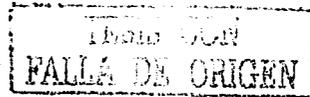
El establecimiento constitucional de los OAC es debido a que son órganos de defensa constitucional y de la democracia, por ello se contemplan en la Constitución para que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento sea independiente⁹¹, asimismo considero que su establecimiento constitucional se debe principalmente a que realizan funciones propias del Estado, en busca de la consecución de los fines más puros del Estado como la justicia, la igualdad y la libertad, para lograr una convivencia más armónica y democrática en la sociedad, por ello que su establecimiento en la Constitución garantiza su autonomía de los poderes clásicos y de los factores reales de poder.

3.2 LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS.

3.2.1. ANTECEDENTES

En el presente tema si bien es cierto nos referimos a las Universidades Autónomas nos enfocaremos al estudio del origen de la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser esta la primera Universidad Autónoma del país y de América Latina, y que sin duda es el antecedente de creación del resto de las universidades autónomas del país.

La creación de la Universidad Nacional se debe a la iniciativa de ley que presentó en ese entonces el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes Justo Sierra el 26 de abril de 1910. Justo Sierra impugnó el valor de la Real y Pontificia Universidad, resaltando que la Universidad a diferencia de la Real y Pontificia Universidad debía ser laica. La iniciativa fue aprobada por el



⁹¹ Cárdenas Gracia Jaime F, García Campos Alan y Nieto Castillo Santiago, "Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral", p. 23.

Kj.

Congreso y promulgada como ley el 26 de mayo 1910, la Universidad quedó constituida por la reunión de las Escuelas Nacionales Preparatorias, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes (en lo concerniente de la enseñanza de la arquitectura) y de los Altos Estudios.

La Universidad era una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes era el jefe de la Universidad, el gobierno de ésta quedó a cargo de un Rector y un Consejo Universitario.

Con el surgimiento de la Universidad Nacional quedó latente la inquietud de lograr la autonomía universitaria la cual ya se venía gestando desde cuarenta y ocho años de su creación, siendo don Justo Sierra el principal precursor de la autonomía universitaria, quien desde 1881 con su proyecto de la Universidad Nacional, abre brecha en busca de una universidad libre, independiente donde la cátedra fuera laica y no hubiera corta pisa para la cultura,⁹² proyecto que logró el éxito con la creación de la Universidad Nacional de México el 26 de abril de 1910, en dicho proyecto Justo Sierra expreso: " que el proyecto de creación de la Universidad es un acto por el cual el gobierno se desprende, en una porción considerable, de facultades que hasta ahora había ejercido legalmente, y las deposita en un cuerpo que se llamará Universidad Nacional...El estado tiene una alta misión política, administrativa y social; pero en esa misión misma hay límites, y si algo no puede ni debe estar a su alcance, es la enseñanza superior... La enseñanza superior no puede tener, como no tiene la ciencia, otra ley que el método; esto será normalmente fuera del alcance del gobierno"⁹³.

Sin duda alguna la creación de la Universidad Nacional fue un avance considerable pero no fue suficiente, porque faltaba concretizar el anhelo de los universitarios, la autonomía universitaria; para ello surgieron diferentes hechos como antecedentes para lograr una Universidad autónoma, los cuales culminaron con el movimiento estudiantil de 1929;

⁹² Appendini Guadalupe, "Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México" México, Ed. Porrúa S.A., 1981, p. 60.

⁹³ Ibidem, p. 55.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

movimiento que se vio favorecido por la integración estudiantil y el descontento social por el que atravesaba el país en esos días.

De esta forma el 11 de febrero de 1929 el Presidente Emilio Portes Gil concedió la autonomía de la Universidad Nacional, el Presidente al expedir la ley de autonomía pudo afirmar "desde la creación de la Universidad por ley en 1910, un germen de autonomía fue ya admitido, puesto que en esa misma ley se consideraba que la Universidad no era una simple dependencia administrativa del estado, sino que se le concedía personalidad moral y, como consecuencia, la posibilidad de que poseyera bienes propios y los manejara a su arbitrio, lo que es incompatible con la organización de un departamento puramente administrativo"⁹⁴

La autonomía otorgada en 1929 era precaria. El derecho de elegir rector por ejemplo, correspondía al Consejo Universitario, pero quien presentaba la terna era el gobierno federal, además el presidente de la República tenía derecho a vetar algunas determinaciones adoptadas por la Universidad. Situación anterior dio lugar a que el 17 de octubre de 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México; la autonomía fue concedida bajo condiciones desgastantes debido al asambleísmo que prevaleció dentro de la Universidad, se perdió la armonía y en consecuencia la Universidad dejó de ser operante ⁹⁵, por lo que en diciembre de 1944 fue aprobada una nueva Ley Orgánica por el Congreso de la Unión, y promulgada por el Presidente, en la que se le introdujeron cambios importantes, apareció la Junta de Gobierno, la cual, asumiría las funciones de nombrar rector y directores académicos; fue creado el Patronato al que correspondería administrar el patrimonio de la Universidad; las organizaciones estudiantiles fueron independizadas de las autoridades universitarias, y el Consejo Universitario quedó por ende, liberado de las presiones.

Ahora bien ya estudiado el origen y razón de ser de la Universidad Nacional Autónoma de México, cabe señalar que su creación así como el de la diversas Universidades e instituciones de

⁹⁴ Appendini Guadalupe, op. cit., p.108.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

100

educación superior del país, se dio como respuesta a una demanda social de garantizar la libertad y la universidad del pensamiento, a través de la posibilidad de gobernarse así mismos, con el fin de educar, investigar y de difundir la cultura de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3º constitucional.⁹⁶

Se les dio reconocimiento constitucional en el decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, en el cual se adicionaba una fracción más al artículo 3º constitucional, recomendándose el contenido de la fracción, colocándose, originalmente, en la fracción octava la autonomía universitaria. Actualmente por Decreto que reformó al artículo 3º y 31 fracción I de la Constitución, publicado el 5 de marzo de 1993 en el DOF, colocó el mismo contenido en la fracción VII.

La instauración de la autonomía universitaria e instituciones de educación superior permite que las mismas tengan la posibilidad de gobernarse y por lo tanto, se encuentra fuera de la intervención del Ejecutivo Federal.⁹⁷

3.2.2. ÉL ARTICULO 3 FRACCION VII DE LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 3º constitucional establece las bases constitucionales de la educación en México, estatuye los criterios constitucionales que deben seguir las instituciones educativas del Estado Federal, los Estados, Municipios, así como la impartida por los particulares y por las instituciones de educación superior autónomas por ley. La educación en nuestro país conforme al artículo 3º tiende a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él el amor a la Patria, la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; es laica; busca el progreso científico y para conseguirlo se busca luchar contra la ignorancia, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios; es democrática, nacional y contribuye a la mejor convivencia humana.

⁹⁵ Valdés Diego, "La Universidad Nacional Autónoma de México", México, UNAM, 1974, p. 41.

⁹⁶ Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, op. cit., p. 331.

⁹⁷ Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, pp. 331-332.

Por la trascendencia social que tienen la educación en un Estado, y en busca de los fines más puros de éste, tales como el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano como la justicia, el amor, la independencia, el respeto y la convivencia armónica entre los individuos; la educación como derecho fundamental del hombre es el medio para garantizar los fines del Estado, y dada su importancia en el ámbito social, el artículo 3º ha sido "el resultado de la lucha del pueblo mexicano por definir su proyecto histórico como nación"⁹⁸, por tal motivo se ha garantizado la educación en el texto constitucional y se le concedió el rango de Garantía Individual.

En el presente estudio resaltaremos la fracción VII del artículo 3º, porque en dicha fracción se establece la autonomía de las universidades y de las instituciones de educación superior autónomas por ley, punto central del presente tema.

La búsqueda de una educación superior independiente de la ingerencia del Estado, originó la creación de la Ley Orgánica de 1944 actualmente vigente, con la cual se suprimió la intervención del Ejecutivo Federal de la designación del rector y se suprimió la participación del secretario de educación en el Consejo Universitario, situación que no fue suficiente, ya que siendo la autonomía universitaria un anhelo de los universitarios el cual se venía gestando desde 1881 y por su importancia social que esta ha tenido a través de los años, consistente en mantener la educación superior libre de la ingerencia del Estado, por iniciativa del Presidente José López Portillo, el Poder Constituyente Permanente incorporó la autonomía universitaria con el carácter de garantía constitucional. Dicha iniciativa consistió en la adición al artículo 3º constitucional de la fracción VIII, que a partir de la reforma de 1993 se convirtió en la fracción VII la cual se transcribe:

Art. 3º...VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con

⁹⁸ Melgar Adalid Mario y J. Jesús Orozco Henríquez, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada, cuarta ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, p. 11

Handwritten mark

los principios de libre examen y discusión de las 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 normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere,

Con la adición de la fracción VII del artículo 3º constitucional se integra el marco normativo o las bases de actuación de las instituciones de educación superior las cuales tienen la responsabilidad de cumplir sus fines y utilizar adecuadamente los recursos de que dispongan; estatuye el compromiso del Estado a respetar la autonomía de las instituciones de educación superior para que estas se organicen y funcionen libremente; las instituciones tienen la responsabilidad de cumplir sus fines y utilizar adecuadamente su patrimonio; además en el artículo en cita se definen los fines de las universidades e instituciones de educación superior como son educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas.

Para estar acorde con la naturaleza autónoma de las instituciones de educación superior, las relaciones laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se norman por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y con las modalidades previstos por la Ley Federal del Trabajo "conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".⁹⁹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁹⁹ Melgar Adalid Mario y J. Jesús Orozco Henríquez, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada, cuarta ed., op. cit., p. 11.

hu

3.2.3. LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

Las Universidades e instituciones autónomas por ley, se encuentran reguladas por su Ley Orgánica, la cual es expedida por el Congreso de la Unión en términos del artículo 73 fracción XXV en uso de su facultad para legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, con la finalidad de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Considerando que el país cuenta con un sin número de instituciones autónomas, tomaremos como ejemplo para ilustrar el presente tema, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien obtuvo su autonomía el 11 de febrero de 1929, y con la expedición de su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1945, actualmente vigente, alcanzó la autonomía deseada por la comunidad universitaria durante varios años.

Con la Ley Orgánica en su artículo 3 define a la Universidad Nacional Autónoma de México como un organismo descentralizado del Estado dotado de plena capacidad jurídica; establece que la autoridades de la universidad serán: La junta de gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los Directores de Facultades, Escuelas e institutos, los Consejeros Técnicos.

La Junta de Gobierno se encarga: de nombrar al rector; conocer la renuncia de éste e incluso removerlo por causa grave cuya apreciación discrecional corresponde a la propia junta; nombrar a los directores de facultades, escuelas e institutos; designa a las personas que hayan de constituir el Patronato de la Universidad; resuelve en definitiva cuando el rector haya vetado los acuerdos del Consejo Universitario (artículo 6 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México).

El Consejo Universitario es un cuerpo colegiado cuyas funciones son: expedir las normas encaminadas a la mejor organización y funcionamiento de la Universidad; conocer los asuntos que legalmente le deban ser sometidos; conoce de aquellos asuntos que no sean de la

ind.

competencia de alguna otra autoridad universitaria. El Consejo Universitario está integrado por el rector, los directores de facultades, escuelas e institutos, los representantes de los profesores y alumnos de la UNAM; un representante profesor de los centros de extensión universitaria y un representante de los empleados de la Universidad. El secretario general de la Universidad también lo es del Consejo (artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México).

El rector es el jefe nato de la Universidad, a él le corresponde representar a la institución, así como presidir el Consejo Universitario, durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez. El rector cuidará el exacto cumplimiento de las disposiciones de la junta de Gobierno y de los que dicte el consejo Universitario (artículo 9 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México).

El Patronato de la Universidad está integrado por tres personas que desempeñan el cargo por tiempo indefinido, sin percibir remuneración alguna, dentro de sus facultades esta la de administrar el patrimonio universitario; formular el presupuesto de ingresos y egresos, cuya aprobación final corresponde al Consejo; presentar al consejo la cuenta respectiva al ejercicio de cada presupuesto anual; designar al tesorero de la UNAM así como a los empleados que estén a las órdenes directas de éste; designar al contralor y auditor interno de la Universidad; determinar qué cargos necesitan fianza para su desempeño, y gestionar el mayor incremento posible del patrimonio de la institución, así como el aumento de sus ingresos (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México).

Los directores de Facultades y Escuelas, son designados por la Junta de Gobierno, de temas que forma el Rector, quien previamente las somete a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos. Los Directores de Institutos son nombrados por la Junta a propuesta del Rector (artículo 11 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México).



En las Facultades y Escuelas existen Consejos Técnicos integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se imparten y por dos representantes de todos los alumnos. Las designaciones se hacen de la manera que determinen las normas reglamentarias que exija el Consejo Universitario (artículo 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México).

Con su Ley Orgánica las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, adquieren el carácter de organismos descentralizados del Estado con plena personalidad jurídica y patrimonio propio, así como la facultad para organizarse internamente, designar y elegir a sus funcionarios, su vínculo con el Estado es su creación, ya que su Ley Orgánica fue hecha por el Congreso de la Unión y además el Estado tiene la obligación de otorgar un subsidio a la Universidad para que ésta pueda cumplir con sus objetivos, pues en términos de la fracción VIII del artículo 3º el Congreso de la Unión fijará las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público.

3.2.4. NATURALEZA JURÍDICA

La Universidad Nacional Autónoma de México de acuerdo con el artículo 1º de su Ley Orgánica, es un organismo descentralizado del Estado dotada de plena capacidad jurídica.

La exposición de motivos de la iniciativa de decreto por medio de la cual se le otorga la autonomía a las universidades e instituciones de educación superior publicada en el Diario Oficial primera sección pp. 4-5 del 9 de junio de 1980 establece: "...Es compromiso permanente del estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independiente entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto. Las universidades e instituciones de Educación superior que derivan su autonomía de la ley,

Handwritten mark

deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país."

Podemos apreciar las universidades e instituciones de educación superior son organismos autónomos del Estado, en virtud de que realiza una facultad propia del Estado, ya que éste se desprendió de las facultades de educación superior que le son propias para otorgarlas a las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, para lograr un sistema de vida más democrático por medio de una educación superior ajena a prejuicios, abierto a todas las corrientes de pensamiento y atento al interés de la sociedad mexicana y a la comprensión de sus problemas.

Son autónomas para gobernarse por sí mismas, determinar sus planes y programas; para administrar su patrimonio así como los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal. Además las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, no se encuentran adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales, con lo cual garantizan su autonomía técnica y orgánica, tan es así que las universidades e instituciones autónomas por ley, no se rigen por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la cual en su artículo 3 señala:

"Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas"

Por lo que existe un desligamiento de las universidades e instituciones de educación superior del Poder Ejecutivo, obteniendo con ello su autonomía orgánica, funcional y administrativa, constituyéndose como órganos autónomos del Estado.

but

3.2.5. FINALIDAD.

Las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley de conformidad con la fracción VII del artículo 3º constitucional, tienen la finalidad de educar, investigar y difundir la cultura, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académica y administrar su patrimonio.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en su artículo 1º establece que la UNAM tiene como fines impartir la educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura; fines que lleva a cabo de acuerdo al principio de libertad de cátedra y de investigación, y respetando los principios consagrados en la fracción VII del artículo 3º constitucional.

3.2.6. ANÁLISIS DE SU AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.

Las universidades e instituciones de educación superior, son órganos autónomos constitucionales, ya que realizan ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado; en el caso concreto, la impartición de la educación superior; el Estado se desprende de esta facultad para depositarla en estos organismos,¹⁰⁰ creados por él debido a la exigencia de la sociedad, pues como estudiamos en los antecedentes, fue por los deseos de la comunidad universitaria quienes lucharon por lograr la autonomía universitaria, evitando la ingerencia de los poderes de la unión, así como de los factores reales de poder, en busca de una educación que no tuviera otra influencia más que la razón. Los universitarios quienes lucharon por más de cuarenta y ocho años

¹⁰⁰ Melgar Adalid Mario y J. Jesús Orozco Henríquez, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit., pp. 14 - 15.

duj -

buscaron la autonomía universitaria, consiguiéndola en 1929, cristalizándola con la Ley Orgánica de 1945 y elevándola a rango constitucional en 1980.

Nos atrevemos a apuntar que las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley son OAC porque de acuerdo a los criterios de distinción, los organismos en estudios cuentan con la "inmediatez", es decir son constitucionales porque su autonomía de los poderes tradicionales y de los factores reales de poder, se encuentra garantizada en el texto constitucional en el artículo 3º fracción VII.

Es un órgano público, porque realiza como ya lo mencionamos la facultad del Estado de la educación superior, en beneficio de la sociedad; son necesarias para el Estado, pues la educación superior autónoma fue, es y será una exigencia de la sociedad por lo que cumple con el criterio de "esencialidad".

Las universidades e instituciones de educación superior, mantienen con los poderes tradicionales relaciones de coordinación, pues debido a su autonomía los poderes tradicionales, así como los factores reales de poder no pueden intervenir en dichas instituciones, por lo que tiene "paridad de rango".

Las instituciones en estudio cuentan con "autonomía" técnica, administrativa, orgánica, funcional y financiera, ya que se organiza como mejor le convenga, realiza la designación y elección de sus funcionarios sin la intervención de otro poder; administra su patrimonio y sus recursos, formula su presupuesto.

Por las características anteriores estamos convencidos que las universidades e instituciones autónomas por ley son OAC, establecidos en la constitución por la exigencia de la sociedad de contar con educación superior autónoma de la ingerencia de los poderes tradicionales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mul

y los factores reales de poder ya que "la enseñanza superior no puede tener, como no tiene la ciencia, otra ley que el método"¹⁰¹.

En virtud de la autonomía que gozan las universidades e instituciones autónomas por ley, el poder Judicial se ha pronunciado al respecto, garantizando y respetando la autonomía que gozan estas instituciones, para el efecto transcribimos diversas tesis aisladas que ha dictado el poder judicial reconociendo y garantizando la autonomía que gozan dichas instituciones para autogobernarse, establecer sus propios planes y programas de estudio, estableciendo su relación con el Estado, así tenemos las siguientes tesis:

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA ELECCION DE SUS FUNCIONARIOS NO PUEDE SER CUESTIONADA POR EL ESTADO. En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no ríe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos".

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo IV Segunda Parte-I. Tesis: Página: 568. Tesis Aislada.

"UNIVERSIDADES AUTONOMAS. NO EXISTE NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA EL DERECHO DE INSCRIBIRSE A ELLAS SIN PAGO ALGUNO. Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés

¹⁰¹ Appendini Guadalupe, op. cit., p. 55.

jurídico, por el que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea que está salvaguardado por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una universidad autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizara el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa. El artículo 3 que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia del actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, "que tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio", con lo que se advierte que resultan ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no debérseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas."

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XIII-Junio. Tesis: 3a. XXXI/94 Página: 248.
Tesis Aislada.

En las tesis aisladas antes transcritas podemos apreciar como se garantiza la autonomía universitaria por el Poder Judicial a través del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, al señalar que el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de la UNAM, y que esta se rige de acuerdo con su ley orgánica y de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, reafirmando que la autonomía de la universidad consiste en la facultad de gobernarse por sus propias leyes, organizarse como lo considere necesario, sin que ello implique que se encuentre al margen del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

76

derecho, sino es el propio ordenamiento jurídico quien le otorga esa libertad de auto regularse administrativamente, en la docencia y estatutariamente actuando bajo el marco legal que le dio origen así como la bases para regirse.

“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO. La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución”.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Véase: Tesis P.XXVII/97, en la pág. 118 de esta misma publicación. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo V, Febrero de 1997. Tesis: 1.4o.A.194 A Página: 809. Tesis Aislada.

La tesis anterior aclara la autonomía universitaria que si bien es cierto, le otorga la facultad de autogobernarse, establecer sus propios programas de estudio, le concede libertad de cátedra, libertad administrativa y de gestión; todos los actos que realice la universidad deberán

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tra

realizarse dentro del marco jurídico que le dio origen y no ir más allá, de lo que expresamente le fue concedido, porque entonces correríamos el riesgo de formar un Estado dentro del Estado, es por ello que sostenemos en la presente tesis que la autonomía que gozan los OAC es una autonomía limitada debido a que los OAC, se rigen de acuerdo al ordenamiento jurídico que les dio origen y su autonomía esta constreñida a lo que expresamente le permite dicho ordenamiento jurídico.

3.3 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

3.3.1 ANTECEDENTES

Antes de 1946 la organización de las elecciones correspondió a los gobiernos municipales y a los estatales, con las reformas realizadas en materia electoral en 1946, se federalizó la actividad electoral, se dio una nueva organización electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral encargada de preparar desarrollar y vigilar el proceso electoral federal, la cual actuaba en el ámbito nacional por comisiones locales, en cada uno de las entidades federativas por comités distritales en las cabeceras de los distritos electorales y con mesas directivas de casillas en cada sección distrital¹⁰². Esta Comisión tenía una composición tripartita, la conformaban dos comisionados del poder ejecutivo, uno de la secretaría de Gobernación, dos del poder legislativo un senador y un diputado, dos representantes de los participantes de los partidos de mayor relevancia, y un secretario que era un Notario de la ciudad de México.

Con la reforma de 1951 la Comisión se transformó en la Comisión Federal Electoral, con esta reforma se fue extendiendo la participación de los partidos políticos, ya que aumento a tres el

¹⁰² Patiño Camarena Javier, "Derecho Electoral Mexicano", primera ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, p. 353.

vid.

número de representantes de los partidos. La reforma de 1973 en materia electoral, confirió a la Comisión Federal Electoral el carácter de órgano permanente y le otorgó a todos los partidos registrados en ese entonces derecho de voz y voto.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales con la reforma de 1977 confirió participación a todos los partidos políticos que contaran con registro definitivo o condicionado los cuales tenían voz y voto, pero los segundos sólo contaban con voz.

Con la reforma de 1987 fue abrogada la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por el Código Federal Electoral, el "cual en su artículo 164 configuró a la Comisión Federal Electoral como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales y legales tendientes a garantizar el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de proceso electoral"¹⁰³, la Comisión Federal Electoral la cual tenía una composición bipartita, conservó su estructura en lo único que cambió fue con relación a la representación de los partidos políticos, se dispuso que éstos podrían contar entre uno y dieciséis representantes dependiendo del peso electoral. Contaba con un secretario técnico, quien junto con el director del registro nacional de elecciones contaban con voz pero sin voto en las sesiones.

En 1990 por iniciativa de un grupo de diputados y en relación con la organización de las elecciones se adicionaron al artículo 41 constitucional los párrafos octavo, noveno, décimo y decimotercero, se le dio participación no sólo a los poderes políticos y a los partidos políticos, sino también al cuerpo ciudadano a través de los llamados consejeros magistrados y de los consejeros ciudadanos. La Comisión Federal Electoral, fue sustituida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, este instituto se convirtió en el órgano de mayor peso rango y jerarquía del proceso electoral, se le dio personalidad jurídica y patrimonio propio y sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

¹⁰³ Patiño Camarena Javier, op. cit., p. 356.

Handwritten signature or initials.

De 1990 a 1994 el Instituto Federal Electoral se integró por cinco representantes estatales, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos en proporción a la fuerza electoral alcanzada en las elecciones anteriores, todos los cuales contaban con voz y voto, es decir, la composición del Instituto fue tripartita, pues cuenta con representantes del Estado, de los partidos políticos y de la ciudadanía. Con dicha reforma se pretendió evitar la presencia mayoritaria de los partidos en los órganos de decisión política del Instituto Federal Electoral.

Respecto a la reforma constitucional de abril de 1994, instrumentada en seguimiento del "Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia" firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos políticos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República cuyo propósito consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, otorgándoles mayor peso a los representantes de la ciudadanía.

De esta manera, se reformaron los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 constitucional, con la cual la organización de las elecciones federales es una función estatal, la cual se lleva a cabo por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como consecuencia de la reforma legal el Congreso de la Unión aprobó el COFIPE, a través del cual se creó al Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y que para el efecto agrupa íntegramente las funciones electorales que antaño se encontraban dispersas "como la elaboración del padrón electoral, la organización de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral y educación cívica: la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como el establecimiento del servicio profesional electoral"¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Patiño Camarena Javier, op. cit. p. 366.

Con la reforma de 1994 se desplazó el centro de poder de decisión, ya que el Consejo General sigue teniendo una composición tripartita, pero para acentuar la autonomía del instituto, los representantes de los partidos políticos solo tienen voz pero no voto, la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recae en los consejeros ciudadanos que son seis, los cuales cuentan con un poder de decisión mayor al de los representantes de los poderes de la unión que solo son cinco, y en los cuales cuentan con los representantes de la mayoría y de la primera minoría de cada una de las cámaras del congreso de la Unión mismos que son de signo político diferente.¹⁰⁵

En busca de una mayor autonomía del Instituto Federal Electoral, en 1996 se reforzó su nivel de independencia y autonomía al desligar por completo al poder ejecutivo de cualquier aspecto relativo a su integración y funcionamiento, se reservó el voto dentro de todos sus órganos de dirección a los consejeros sin vínculos partidistas o con algún poder o instancia estatal.

Hoy el Consejo General, está integrado por el consejero presidente y ocho consejeros electorales que son los únicos que gozan de voto en el referido órgano. En el Consejo el secretario ejecutivo, los consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos, cuentan con voz pero sin voto, existe un consejero legislativo por cada grupo parlamentario reconocido de alguna de las Cámaras y cada partido político designa a su representante. Las decisiones principales del Consejo descansan en los consejeros electorales.¹⁰⁶

De esta manera, el Instituto Federal Electoral logró evitar la ingerencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones, así como la influencia de los partidos políticos, en una constante lucha por lograr su autonomía de estos órganos y basar en la ciudadanía la transparencia, legalidad de sus actuaciones en los procesos electorales del Estado.

¹⁰⁵ Patiño Camarena Javier, op. cit., p. 354.

¹⁰⁶ Fix-Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, op. cit., p. 605.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mt

3.3.2. EL ARTÍCULO 41 FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 41 constitucional en términos generales establece a la soberanía, la cual es ejercida por el pueblo a través de los Poderes de la Unión; estatuye el concepto de los partidos políticos, su naturaleza, las funciones y las garantías de éstos, así como también establece las instituciones y figuras políticas de relevancia para el estado mexicano, las cuales fueron añadidas a partir de 1989. Asimismo contiene el reconocimiento pleno de los partidos políticos por parte del gobierno como pieza fundamental dentro del sistema político mexicano.

En forma general establecimos los puntos sobre los cuales versa el artículo 41 constitucional, ahora me referiré a su fracción III, la cual se alude al Instituto Federal Electoral, materia de estudio en el presente punto.

Pues bien, con la reforma de 1989 se añadieron seis párrafos al artículo 41 constitucional, con ella se establece que las elecciones federales constituyen una función estatal ejercida por los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, además con el fin de dar seguridad a los partidos políticos, quienes cuestionaban la limpieza de las elecciones, se incluyen con la reforma los principios fundamentales que deberán observar en la conducción estatal de las elecciones¹⁰⁷: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo; con dichos principios se busca la credibilidad respecto a la transparencia de los procesos electorales.

Asimismo, se estableció la profesionalización del servicio, con el que se busca el servicio civil de carrera en los procesos electorales con un grupo especializado permanente e independiente de estructuras partidarias.

¹⁰⁷ Andrea Sánchez Francisco José de, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada, op. cit. p. 173.

mf

En el párrafo séptimo se contempló de manera enunciativa las actividades a cargo del organismo público que sustituiría a la Comisión Federal Electoral; en el párrafo estableció que las sesiones serían públicas, con lo que se busca la credibilidad y transparencia en el actuar del órgano; el párrafo décimo estatuye que la legislación secundaria contemplará un sistema de impugnación que serían interpuestos ante el organismo público conductor y un tribunal electoral autónomo.

En los párrafos octavo y duodécimo establecieron los lineamientos generales del Tribunal Federal Electoral que sustituiría al Tribunal Federal Electoral establecido bajo las reformas constitucionales de 1986 y regulado por el Código Federal Electoral de 1987.

La reforma de abril de 1994 modificó los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo, decimioctavo del artículo 41 constitucional, con la cual se reforzó la autonomía de los órganos de dirección del IFE, confiéndole un mayor peso a los representantes de la ciudadanía. Con esta reforma la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, la organización del Instituto Federal Electoral cuenta con órganos de dirección, técnicos, ejecutivos y de vigilancia y el órgano de dirección esta integrado por consejeros ciudadanos designados por el Poder Legislativo y por representantes de los partidos, asimismo, se establece la forma de designación de los consejeros ciudadanos.¹⁰⁸

En 1996 sufrió el artículo 41 constitucional otra reforma en materia electoral con la cual se acentuó la autonomía del Instituto Federal Electoral, al excluir la participación del representante del Poder Ejecutivo en el Consejo General del Instituto, a los consejeros ciudadanos se les otorgó mayor peso en la toma de decisiones dentro del Instituto, y a los representantes del Poder Legislativo así como a los representantes de los partidos políticos se les disminuyó su intervención dentro del Consejo, quienes ahora cuentan con voz pero sin voto en la sesiones de éste.

¹⁰⁸ Patiño Camarena Javier, op. cit. p. 365.

Así las cosas, el precepto constitucional en estudio se ha ido modificando en materia electoral, para ir acorde con un sistema político mexicano que esta en busca de una vida democrática transparente y que proporcione credibilidad para los mexicanos, para ello se luchó por garantizar la autonomía del Instituto Federal Electoral en el texto constitucional, y de esta manera poder organizar los procesos electorales con transparencia y credibilidad para los actores de las contiendas electorales.

3.3.3. NATURALEZA JURÍDICA

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

De conformidad con la exposición de motivos de la reforma de agosto de 1989 se creó el Instituto Federal Electoral como un organismo público "... que presume las características fundamentales de la organización descentralizada: personalidad jurídica y patrimonio propios y la más amplia autonomía de gestión. Una organización electoral eficiente y moderna, reclama una estructura que permita agrupar en forma integral el conjunto de las tareas y actividad que dan sustento a la función electoral. Frente a la novedad del organismo, la iniciativa señala en forma explícita la estructura orgánica y las funciones que en su caso debe tener la organización de los procesos electorales condicionada a la existencia de un organismo cuya estructura permita el desarrollo de sus actividades a nivel central, estatal y distrital...", así el Instituto Federal Electoral adquiere el carácter de un organismo público, el cual realiza una actividad propia del Estado como lo es la función electoral, la cual es de importancia social y que por su propia naturaleza requiere estar libre de la influencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, se le otorgó autonomía funcional, discrecional, administrativa y orgánica para el desarrollo de los procesos electorales.

El Instituto Federal Electoral tiene una constitución tripartita, pues en él participan, el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y la ciudadanía (en quienes recae el poder de decisión). Por mandato constitucional el Instituto Federal Electoral se rige por cinco principios fundamentales que son la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, con los cuales se busca tener la mayor transparencia y credibilidad en los procesos electorales.

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene el carácter de permanente, se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite cubrir y ejercer sus atribuciones en todo el territorio nacional.

Para garantizar el servicio profesional especializado, cuenta con el servicio profesional electoral, el cual es un sistema especial de reclutamiento, selección, formación y evaluación de personal calificado para presentar el servicio electoral.¹⁰⁹

3.3.4. FINALIDAD

La principal Finalidad del Instituto Federal Electoral es la de organizar las elecciones federales, la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales.

La legislación reglamentaria en materia electoral dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral se oriente al logro de siete fines fundamentales:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.

¹⁰⁹ Instituto Federal Electoral, "El Régimen Electoral Mexicano y las elecciones federales 2000", México, IFE, 2000, p. 1.



4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.¹¹⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.5. ANÁLISIS DE SU AUTONOMÍA.

Como lo hemos estudiado la evolución de la organización de los procesos electorales en México, ha dado como resultado la creación de un OAC en la materia electoral (el Instituto Federal Electoral). Este organismo se ha ido conformando con las diversas reformas constitucionales que ha habido en materia electoral, donde tanto los partidos políticos como el Estado, contaban con mayor participación en los procesos electorales, situación que le restaba credibilidad a las elecciones federales celebradas, debido a que predominaba la influencia del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos; es por ello que con la reforma de 1990 se busca disminuir la intervención del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos en la organización de los procesos electorales, otorgándole a la ciudadanía, sin preferencias partidarias, la participación en dichos procesos electorales. Con lo cual se busca la credibilidad y transparencia en las elecciones federales.

El Instituto Federal Electoral es un organismo autónomo constitucional debido a que su autonomía se encuentra plasmada en el artículo 41 fracción III, la cual garantiza la no intervención en la organización de las elecciones federales por cualquier poder de la Unión en especial el poder ejecutivo o los factores reales de poder, así como también se evita que las mayorías legislativas le impongan su voluntad, líneas o directivas sobre la organización y

¹¹⁰ Instituto Federal Electoral, op. cit. p. 2.

HW

funcionamiento electoral.¹¹¹ Para el consejero presidente del Consejo General José Woldenberg, la autonomía del Instituto Federal Electoral consiste en: "...independencia de los poderes públicos y de los partidos político, conducir y decidir cada uno de los eslabones que hacen posibles una elección, sin interferencias, acatando solamente la ley"¹¹²

Como lo establecimos en el capítulo 2 del presente trabajo, el maestro García Pelayo establece algunos criterios para identificar a los OAC, los cuales iremos identificando con el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral cuenta con el criterio de "*inmediatez*" toda vez que este órgano realiza una función pública de relevancia, consistente en la organización de las elecciones federales. Asimismo cuenta con los criterios de "*esencialidad*" y "*dirección política*" en virtud de que de él emanan actos ejecutivos que orientan de modo decisivo los procesos electorales en el Estado; por lo que al no existir intervención en la toma de decisiones por otros poderes, ni en su organización y funcionamiento, el Instituto Federal Electoral tiene "*paridad de rango*", con los poderes de la Unión y con otros OAC.

El Instituto Federal Electoral cuenta con diferentes tipos de "*autonomía*":

- Política total.- ya que es un órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; que no depende de los demás órganos del Estado.
- Financiera parcial.- elabora su propio presupuesto y lo remite al Ejecutivo para su inclusión al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Jurídica parcial.- en el ámbito jurisdiccional, las resoluciones del Instituto Federal Electoral son revisadas por el Tribunal Electoral; en el ámbito legislativo, el Instituto tiene facultad reglamentaria y facultad para interpretar la legislación electoral.

¹¹¹ Citado por, Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, op. cit. p. 335.

¹¹² *Ibidem*.

- Administrativa parcial.- toda vez que el Instituto Federal Electoral puede nombrar a su propia estructura interior, aunque existen disposiciones administrativas que dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Instituto Federal Electoral cuenta con los criterios de "*integración y designación*" de sus titulares con derecho a voz y voto, ellos son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, y los demás funcionarios son designados por el propio Instituto.

Además tiene el criterio de "*inmovilidad*" de sus funcionarios para los cargos que son por siete años, con lo cual se busca reforzar su autonomía. Para la remoción de sus miembros el consejero presidente y los consejeros electorales, durante el tiempo que dure su cargo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas en el título cuarto de la Constitución Federal, los cuales sólo podrán ser destituidos mediante el juicio político previsto en el artículo 110 constitucional.

Los titulares del órgano máximo de dirección cuentan con "*inmunidad*", en virtud de que sus titulares sólo podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad ya que para proceder penalmente en contra de cualquiera de los titulares del órgano de dirección del Instituto, es necesario contar con una declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Como una forma de garantizar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad con los cuales el Instituto Federal Electoral debe conducirse, este organismo ha impuesto a sus titulares las siguientes características: la "*dedicación absoluta a la función pública*" en virtud de que los consejeros electorales y el consejero presidente no pueden tener otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados; la "*garantía económica*", pues los consejeros electorales tienen una remuneración a sus labores suficiente para garantizar un desempeño

1/20

independiente, imparcial y probo; así como la de "*profesionalismo de sus servidores*" ya que este organismo estableció un servicio civil de carrera para sus funcionarios.¹¹³

Pues bien, hoy en día el Instituto Federal Electoral es un organismo de suma importancia en la vida política del país, su eficacia depende en buena parte de la participación cada vez más consciente de los ciudadanos en las elecciones, ha desempeñado sus funciones con base en su autonomía y en la obligatoriedad de sus decisiones.¹¹⁴ En mi opinión el Instituto Federal Electoral es el que ha logrado hoy en día, una acentuada autonomía, y aunque se sigue en busca de una mayor autonomía, ha ido cuajando su autonomía y ha logrado su objetivo de organizar las elecciones federales con la mayor transparencia y credibilidad, para beneficio de los electores que confiamos nuestro voto a dicha institución.

3.4. EL BANCO DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4.1. ANTECEDENTES.

La doctrina coincide en señalar el Banco Central de Inglaterra de 1694, como antecedente de la creación de los bancos centrales, el Banco Central de Inglaterra tenía como características que lo diferenciaban con el resto de los bancos comerciales tenía las siguientes: determinaba el monto de las reservas, variaba su monto, cambiaba las tasas de interés en cualquier clase de operación, favorecía industrias o grupos de industrias a través de préstamos y la más importante aportación era la creación de billetes de banco.

¹¹³ Cárdenas Gracia Jaime, García Campos Alan y Nieto Castillo Santiago, "*Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*", op. cit. p. 55.

¹¹⁴ Fíz-Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, op. cit., pp. 603-604.

113

En México el primer antecedente de un banco central fue el Instituto Central regulador de la circulación monetaria del valor relativo a la unidad de cambio, y se creó la Comisión monetaria en 1916, la cual sustituyó a la Comisión de Cambio y Moneda establecida en 1905.

En febrero de 1917, al promulgarse la Constitución vigente dentro del artículo 28 relativo a la prohibición de monopolios, se incluyó como excepción, que la acuñación de monedas y emisión de billetes correspondería al Banco del estado.

A fines de 1917 el ejecutivo presentó al Congreso de la Unión iniciativa de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión, la cual se discutió y surgieron diferencias para organizarlo como sociedad anónima o como banco de Estado con fondos públicos y manejado por el Gobierno.

Después de varias iniciativas sin éxito en proyectos de ley de un Banco único, el 28 de agosto de 1925, como Presidente de la República Plutarco Elías Calles, se promulgó la ley que creó el Banco de México S.A. Con la ley monetaria del 25 de julio de 1931, se restringieron las operaciones directas con el público o instituciones no asociadas al banco. Hasta 1931 la labor del Banco de México fue el establecimiento de las bases del sistema bancario del país y una considerable reducción del tipo de interés del dinero obtenido por la competencia que hizo a los demás bancos al operar dentro de sus facultades transitorias, directamente con el público. El Banco de México inició sus actividades el 1º de septiembre de 1925, como sociedad anónima que tendría por objeto: emitir billetes; regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés; redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil; encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal; y en general efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento con las limitaciones que la misma ley establecía.¹¹⁵

Con las sucesivas leyes orgánicas de 1932, 1936, 1941 y 1985 las funciones del Banco de México como banca central se fueron robusteciendo. En 1982 debido a la nacionalización de la

¹¹⁵ Acosta Romero Miguel, "Nuevo Derecho Bancario", octava ed., México, Ed. Porrúa, 2000, pp. 255-260.

mf.

Banca, el servicio público de banca y crédito se prestó exclusivamente por el Estado, no siendo susceptible de concesiones a los particulares.

Con la reforma constitucional del 20 de agosto de 1993 se estableció la autonomía del Banco Central la cual consiste en que el Poder Ejecutivo no puede intervenir en las funciones que le han sido encomendadas de manera exclusiva por el texto constitucional al Banco de México y en la de no poder obligar al banco a que otorgue financiamiento alguno.

3.4.2. EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL.

El artículo 28 prohíbe las prácticas monopólicas y establece que no se considerarán monopolio las actividades del Estado en áreas estratégicas como: correos, telégrafo y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos petroquímica básica, minerales radioactivo y generación de energía nuclear, electricidad y las expresamente señalados por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Este artículo tiene como finalidad evitar la concentración o acaparamiento en una o pocas manos de los artículos de consumo necesarios; asimismo garantiza la protección a los consumidores para un mejor cuidado de sus intereses, con la creación del índice nacional de precios.

En 1982 éste artículo sufrió dos reformas: la relacionada con la nacionalización bancaria y otra que enmarcó expresamente los principios de la participación del Estado en la economía. El 27 de junio de 1990 se derogó el párrafo quinto del artículo 28 que establecía la nacionalización bancaria como una excepción a la prohibición de monopolios y que determinaba la prestación del servicio público de banca y crédito como exclusiva del Estado. Con esta reforma se vuelve al régimen anterior al sistema financiero de 1982.¹¹⁶

¹¹⁶ González Oropeza Manuel, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" comentada, op. cit. p. 133.

Con las reformas del 23 de diciembre de 1993 se le adicionaron al artículo constitucional en estudio los párrafos sexto y séptimo, y la promulgación de la Nueva Ley Orgánica del Banco de México, se configuró un nuevo banco central como una institución autónoma, consecuentemente el 1° de abril de 1994 entró en vigor la Nueva Ley del Banco de México por medio de la cual fueron redefinidas las funciones del Banco de México y se le otorgó autonomía.

Con las reformas de 1993 se reforzaron las funciones tradicionales del Banco de México; su función reguladora, de supervisión, que consiste en garantizar el movimiento fluido del sistema bancario y financiero, evitando los pánicos fiscales; y el de control, con la cual dirige la política monetaria, controlando la cantidad de dinero con vistas a lograr que haya baja inflación sin crear un elevado desempleo¹¹⁷, al otorgarle autonomía con respecto a las decisiones del ejecutivo.

3.4.3. NATURALEZA JURÍDICA.

El artículo 1° de la Ley del Banco de México de 1993 le confiere la naturaleza de “una persona de derecho público con carácter autónomo, la cual se regirá por las disposiciones de la Ley del Banco de México reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional”.

La Ley del Banco de México nos da vaga idea de la naturaleza del banco, en virtud de que no especifica que tipo de persona jurídica se trata, pero la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 28 Constitucional de 1993, por medio de la cual se le confiere autonomía al Banco de México señala: “...para que se le garantice cabalmente la posibilidad de que el banco central cumpla con la función que se le asigna, éste no forma parte de la Administración Pública Federal, por lo que no queda comprendido en lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, sino que será un organismo del Estado Mexicano, con facultades autónomas en lo relativo al ejercicio

¹¹⁷ Fix-Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, op. cit., p. 576.

117 -

de sus funciones y administración..." (Cámara de Senadores LV Legislatura ramo público 1º sección, Expediente 186. Volumen 35), el criterio anterior nos aclara en que consiste la autonomía que goza el Banco de México y como a este organismo se le desvincula del Poder Ejecutivo, para que pueda cumplir con su función.

Considero que la naturaleza jurídica del Banco de México es la de un OAC, por ser un organismo del Estado, que goza de autonomía con respecto a los poderes tradicionales, para el establecimiento de financiamiento, y autonomía administrativa (aún y cuando esta autonomía sea parcial); además tiene a su cargo una función del Estado relativa a la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional.

En virtud de la importancia de la actividad desempeñada por el Banco de México, sus principios y funciones se encuentran contemplados en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional. Es por todo lo expresado que considero que la naturaleza jurídica del Banco de México es la de un órgano autónomo constitucional.

3.4.4. FINALIDAD.

De conformidad con el artículo 2º de la Nueva Ley del banco de México el Banco de México tendrá como finalidad "proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Será también finalidad del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos."

El Banco de México como banco central tiene primordialmente la ejecución de la política monetaria y la estabilidad de los precios con la cual produce certidumbre, haciendo más predecible las acciones políticas monetarias del país.

mu -

3.4.5. ANÁLISIS DE SU AUTONOMIA CONSTITUCIONAL.

El Banco de México es una institución encargada de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; Fungir como asesor del gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y operar con estos organismos, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.(artículo 3° de la Ley del Banco de México).

A su vez tiene la finalidad de llevar a cabo la política monetaria del país, por tal motivo se ha buscado otorgarle autonomía a esta institución con el objeto de solucionar posible conflictos que puedan tener el gobierno con la política monetaria, eliminándose el riesgo inflacionario de políticas monetarias discrecionales que beneficien únicamente a los intereses particulares del Ejecutivo, con el refuerzo a reglas inamovibles de políticas que forjen la credibilidad y reputación antiinflacionario de la autoridad monetaria.

La independencia del Banco de México, consiste en que su dirección ejecutiva no recibe órdenes de los poderes de la unión ni de los factores reales de poder, para la conducción de sus políticas.

La influencia de los bancos centrales europeos; como el banco de Bundesbank en Alemania (1957), Suiza, Nueva Zelanda, los cuales han asegurado a sus respectivas naciones tasas de inflación más bajas, políticas monetarias más predecibles y un ambiente de certidumbre que han favorecido el desarrollo económico de dichas naciones; motivaron en nuestro país la necesidad de otorgarle autonomía al Banco de México, por considerarse un imperativo democrático y resguardo contra presiones políticas.

Bajo estas premisas y con la reforma al artículo 28 constitucional del 24 de diciembre de 1993 se garantizó la autonomía del Banco de México y para reforzar dicha autonomía se estableció en el texto constitucional la facultad exclusiva del Banco de México para determinar el monto y manejo de su propio crédito, por lo que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, asimismo se contempló que el Banco de México en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes en esta materia, regulará el crédito, los cambios y la prestación de los servicios financieros, dotándolo, además, con las atribuciones de autoridad para llevar a cabo esta regulación y proveer su observancia.

En lo sucesivo analizaremos al Banco de México tomando en cuenta los criterios de los OAC, para determinar la autonomía de dicho organismo. Así, el Banco de México cuenta con el criterio de "*inmediatez*" en virtud de que se encuentra contemplada y garantizada su autonomía por el artículo 28 constitucional.

El organismo en estudio cuenta con los criterios de "*esencialidad*" y "*dirección política*", debido a que el Banco de México es necesario para el país, toda vez que establece la política monetaria del país, procura la estabilidad de los precios actuando como contrapeso de la administración pública, para evitar actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias y como contrapeso de los propios particulares, para evitar que estos emprendan acciones conducentes al aumento de los precios o costos.

La autonomía del Banco de México se encuentra cuestionada, por lo que algunos autores ponen en duda que dicho organismo sea un OAC, pero es necesario precisar que el Banco de México cuenta con una autonomía funcional parcial, pues goza de ella en alguna de sus funciones como lo es en la toma de decisiones para la concesión de financiamiento, goza también de autonomía administrativa, pero carece de autonomía financiera, y cuenta con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en algunas funciones como en la remuneración de sus titulares y para el establecimiento de la política cambiaria, en virtud de que el Banco de México por lo que hace al control de cambios, se encuentra sujeto a actuar de acuerdo a las directrices

hu

que determina la comisión de Cambios, la cual está integrada por el secretario y subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros subsecretarios, así como por el gobernador y dos subgobernadores, por lo que la política cambiaria no está en manos del Banco y dicha función junto con la política monetaria son las funciones más importantes de un banco central, por tal motivo, por lo que se refiere a la política cambiaria el Ejecutivo está por encima del Banco de México.

Como consecuencia de su limitada autonomía el criterio de "paridad de rango" también se encuentra limitado para algunas de sus funciones donde no permite la ingerencia de los poderes tradicionales en la toma de sus decisiones.

Para la "integración de sus titulares" el Banco de México no cuenta con la inmovilidad de sus titulares, no permite la reelección de los mismos y no contempla el servicio civil de carrera, factores que garantizarían en mayor medida la autonomía del organismo en estudio, pero si contempla la designación escalonada de los cinco miembros de la junta de gobierno del Banco de México, la cual se hace por mayoría simple y no calificada del senado y el Ejecutivo nombra entre los cinco miembros de la junta de gobierno al Gobernador del Banco de México.

El Banco de México cuenta con el criterio "responsabilidad" pues el Gobernador del Banco está obligado a rendir a cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Como ya lo he apuntado, la autonomía del Banco de México se ha cuestionado, debido a la intervención del Ejecutivo en lo relacionado a la política cambiaria, en el control financiero del banco, en la remuneración de sus titulares y en la elección de sus titulares. Al respecto el maestro Jaime F. Cárdena Gracia precisa: "...la debilidad de la autonomía del Banco de México, tanto en lo tocante a su autonomía financiera, al estatuto de sus titulares, a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, a sus finalidades, y a sus tareas como prestador de financiamiento al gobierno, ha hecho que muchos hablen de una autonomía parcial y de la necesidad de una autonomía mayor

100 -

que sí le dé un papel destacado en la política monetaria y principalmente cambiaria. Además, sus ligas con el Poder Ejecutivo deben ser sustituidas en algunos casos, y en otras complementadas con relaciones de coordinación con el Congreso de la Unión.¹¹⁸

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la aparición de los OAC en nuestro sistema constitucional se dio en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, quien implemento estos organismos sin uniformar sus características, ya que su incorporación a nuestro sistema jurídico por el Ejecutivo del sexenio en referencia se debió más que nada a una búsqueda de aceptación de nuestros socios comerciales, que de dotar al Estado de órganos técnicamente eficientes e independientes, dando lugar a reformas plausibles, pero tímidas e incompletas.¹¹⁹

En mi opinión puede considerarse el Banco de México, como un OAC porque realiza una función propia del Estado, se encuentra garantizada su autonomía en el artículo 28 constitucional, y es necesario porque se evita el abuso de los poderes de la unión en el establecimiento de políticas que provoquen inflación y afecten la economía de los mexicanos, en virtud de que el Banco de México procura políticas económicas que favorezcan a los mexicanos evitando la devastadora inflación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹¹⁸ Cárdenas Gracia Jaime F., "Una Constitución para la democracia", op. cit., pp. 268-269.

¹¹⁹ Caballero Ochoa José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", Jurídica, anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, no. 30, 2000, p. 161.

Aut-

3.5. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

3.5.1. ANTECEDENTES

Antes de referirnos a los antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, hablaremos de su origen en el mundo. Como antecedente de la creación de un organismo que sirviera de contrapeso para evitar los excesos de poder por parte de las autoridades, las cuales transgredían los derechos humanos de los ciudadanos, surgió en Suecia en su Constitución de 1809 el Ombudsman cuya finalidad era establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, y crear un camino más ágil y sin demasiado formalismo, con el cual los ciudadanos pudieran quejarse de cualquier abuso de autoridad que vulneraran sus derechos humanos.¹²⁰

Esta institución fue adoptada posteriormente por los países escandinavos como Finlandia en su Constitución de 1919, Noruega en 1952, Dinamarca en 1955, diseminándose los países Europeos como Alemania en 1957, Inglaterra en 1967, Francia en 1973¹²¹, Portugal bajo el nombre del Promotor de la Justicia en 1975, España lo denominó el Defensor del Pueblo en 1978, Costa Rica como la Procuraduría de los derechos Humanos en 1982, Guatemala lo instaló en su sistema jurídico en 1985 bajo el nombre de Procurador de los Derechos Humanos y México lo adoptó en 1990, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El antecedente en México lo encontramos con la Ley de Procuradurías de los Pobres en el año de 1847, promovida por don Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, esta Procuraduría se constituyó con tres procuradores, los cuales se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, quienes pedían la inmediata reparación contra cualquier "exceso, agravio, vejación maltrato o tropelia"¹²² por parte de cualquier autoridad, funcionario o agente público.

¹²⁰ Carpizo Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", México, UNAM-Porrúa. S.A., 1998, p. 15.

¹²¹ Gil Rendón Raymundo, op.cit., p.1.

¹²² Carpizo Jorge, op. cit., p. 12.

(Handwritten signature)

En Nuevo León se creó en 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos; en Colima se fundó en 1983 la Procuraduría de vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de esa ciudad; en mayo de 1985 se estableció en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios, creada con el propósito de recibir las quejas de los estudiantes y miembros del personal académico, por posibles violaciones a sus derechos universitarios.

En septiembre de 1986 se fundó la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero. En agosto de 1988 surgió la Procuraduría de Protección ciudadana del Estado de Aguascalientes cuya finalidad era la de desahogar las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones de las obligaciones a cargo de los servidores públicos.¹²³

Querétaro configuró en diciembre de 1988 la Defensoría de los Derechos de Vecinos, en enero de 1985 en el Distrito Federal se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; el 13 de febrero de 1989 la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en abril de ese mismo año se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de Morelos.¹²⁴

Como hemos apuntado el concepto del Ombudsman como un organismo necesario, en el cual los ciudadanos puedan quejarse de los abusos de poder por parte de las autoridades, quienes transgreden los derechos fundamentales de los ciudadanos, se fue diseminando en el mundo y en nuestro país, mediante decreto presidencial del 5 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹²³ Carpizo Jorge, op. cit., p. 13.

¹²⁴ Ibidem, p. 12.

Ju -

Dicho organismo inició sus actividades como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; en virtud de la relevancia que adquiría esta institución en la sociedad, debido a que los ciudadanos encontraron en la Comisión Nacional de Derechos Humanos una vía para la protección de sus libertades y derechos fundamentales, transgredidos por las autoridades; por iniciativa del Ejecutivo Federal del 18 de noviembre de 1991 se reformó el artículo 102 Constitucional para dividirlo en dos apartados "A" y "B" vigentes y se elevó a rango constitucional la protección otorgada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como lo hemos estudiado a través de los antecedentes, la necesidad del establecimiento de un organismo capaz de defender a los ciudadanos de los abusos de poder y vejaciones cometidos a su persona por los servidores públicos, se fue gestando en México la creación de un organismo que protegiera y defendiera a los ciudadanos en sus libertades y derechos fundamentales, y debido a la importancia de los intereses que tutela la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue que se garantizó su establecimiento y finalidad en nuestra Carta Magna, en beneficio de la sociedad mexicana y como una forma de garantizar la vida democrática y el Estado de derecho del país.

3.5.2. EL ARTICULO 102-B CONSTITUCIONAL

El artículo 102 constitucional hasta antes de la reforma de 1992, regulaba únicamente lo que hoy comprende el apartado "A" referente a la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público Federal. Por medio de las reformas publicadas el 28 de enero de 1992, se dividió el artículo 102 en dos apartados apartado "A" y el apartado "B" el cual contempla a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a las Comisiones estatales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

int.

Por lo que se refiere al presente estudio nos referiremos exclusivamente al apartado "B" del artículo 102, por ser el referido apartado en el cual se sustenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como lo apuntamos en el punto 3.5.1. de antecedentes, con la reforma del 28 de enero de 1992 se adicionó al artículo 102 constitucional el apartado "B" con la finalidad de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismo de protección de los derechos humanos con carácter autónomo, cuya característica esencial es la formulación de recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias.

El establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en un apartado "B" fue porque se consideró el más apropiado, por ser el artículo 102 el que contempla al Ministerio Público Federal el representante de los intereses de la sociedad, de esta forma la incorporación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en dicho precepto, complementaria y reforzaría el espíritu social del precepto en estudio.¹²⁵

De esta manera el artículo 102-B contempla la creación de organismos de derechos humanos por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivos ámbitos de competencias, a estos organismos se les ha encomendado la protección de los derechos humanos que se encuentran contemplados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones locales, leyes ordinarias y en los tratados y convenios internacionales celebrados por México, aprobados por el Senado y ratificados por el Gobierno.

Asimismo en el precepto constitucional en estudio se precisa que los organismos de derechos humanos expedirán recomendaciones públicas autónomas, no obligatorias para la autoridad, dicha característica configura a estos organismos como un *Ombudsman*, con ello se

¹²⁵ Fix-Zamudio Héctor y Fix Fierro Héctor, "Constitución Política Mexicana Comentada", op. cit., pp.1024-1031.

Fix

"busca un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades, cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso"¹²⁶.

La autonomía de las recomendaciones garantiza que ninguna autoridad o persona pueda sugerir el sentido de las mismas, además la imparcialidad y autonomía son un elemento *sine qua non* para el correcto funcionamiento del organismo; con las recomendaciones públicas se refuerza la figura del Ombudsman, en virtud de que su autoridad sin el respaldo de la opinión pública, sólo sería moral, ya que la opinión pública es la que les imprime a las recomendaciones el carácter obligatorio para las autoridades, porque desvirtúan la imagen y credibilidad que pueda tener el ciudadano de estas autoridades, afectando la imagen pública de la autoridad así como de la institución política que representa, lo cual los obliga al cumplimiento de la recomendación, por el costo político que le ocasionaría rechazarlas, al estar bien informada la opinión pública del contenido de las recomendaciones, por ello "la publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del Ombudsman"¹²⁷

El artículo 102 en su apartado B también contempla la competencia de los organismos de derechos humanos, los cuales conocerán de todas aquellas quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, el precepto en cita excluye ciertas materias para la competencia de estos organismos, pues no serán competentes en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; ya que de intervenir en asuntos electorales perdería su carácter apolítico y apartidista, y de intervenir en asuntos de naturaleza jurisdiccionales invadiría la esfera de competencia del Poder Judicial, y la independencia de este órgano del Estado no puede ser vulnerada. Y por lo que hace a los asuntos laborales, por tratarse estos de conflictos entre particulares no existe violación de los

¹²⁶ Carpizo Jorge, op. cit., p. 90.

¹²⁷ *Ibidem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hu

derechos humanos, por lo que sería inútil la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en estos asuntos.¹²⁸

La inclusión del Ombudsman en nuestra Carta Magna, respondió a la solicitud de la sociedad de que se le garantizaran la protección de sus libertades y derechos fundamentales, cuando estos le son lesionados por abuso de poder de las autoridades administrativas.

3.5.3. NATURALEZA JURÍDICA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 2 le da la naturaleza de un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se estructuró como un organismo auxiliar de la defensa de los derechos humanos, elevado a rango constitucional debido a que se convirtió para los ciudadanos un medió eficaz en donde ellos pueden reclamar cualquier abuso de autoridad que lesione sus derechos fundamentales, así se estableció en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 102 Constitucional, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo auxiliar en la defensa de los derechos humanos, la cual señala: "...En el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creo en el mes de junio la Comisión Nacional de Derechos Humanos concebida como una institución que sirviera para dar cause a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos...La Comisión así, ha venido

¹²⁸ Fix-Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, op. cit., pp.471-472.

121 -

a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchas de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano...la Comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia sino como un organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales...”

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano autónomo constitucional, órgano del estado toda vez que realiza una función propia e indispensable del Estado como lo es la protección de los derechos fundamentales del hombre, es autónomo toda vez que ninguna autoridad puede intervenir en la creación de sus recomendaciones, las cuales tienen como base las evidencias del expediente, por lo que cuenta con autonomía funcional y de gestión. Incluso, debido a la incipiente conformación de los presupuestos doctrinales de los OAC, estudiosos han considerado su clasificación requiere de organización y visión de conjunto sin perder de vista los criterios expuestos por nuestro órgano de interpretación constitucional¹²⁹, pues en el caso concreto la Comisión Nacional de Derechos Humanos “fue reconocida como OAC por interpretación judicial realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso conocido como “Aguas Blancas” (ejecutoria 451/95)”¹³⁰

Es un órgano constitucional debido a la importancia social de sus funciones, como lo es la protección de los derechos humanos de los ciudadanos ante las violaciones cometidas por los funcionarios públicos en perjuicio de los ciudadanos, por lo que se encuentra contemplado por el artículo 102 apartado B constitucional.

¹²⁹ Caballero Ochoa José Luis, op. cit., p. 162.

¹³⁰ Gil Rendón Raymundo, “¿Qué son los Órganos Constitucionales Autónomos?.” México, Derecho y Cultura, órgano de Divulgación de la academia mexicana para el derecho, la educación y la cultura, A.C., no. 2, invierno 2000-2001, pp. 17.



[Handwritten signature]

3.5.4. FINALIDAD

De conformidad con el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el objeto principal de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el ordenamiento jurídico mexicano.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que vulneren los derechos humanos de los ciudadanos.

Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene como finalidad controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas, proporcionando a los ciudadanos un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible; en contraposición del costoso y lento proceso judicial.¹³¹ Con la Comisión Nacional de Derechos Humanos se busca una mayor defensa y protección de los Derechos Fundamentales del hombre.

3.5.5. ANÁLISIS DE SU AUTONOMIA CONSTITUCIONAL.

La autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como su naturaleza como OAC se encontraba cuestionada, el maestro Cárdenas Gracia consideraba que la Comisión Nacional de Derechos Humanos aún no era un OAC, debido a que su sistema de designación lo realizaba el Presidente de la República, sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente, así como la designación de sus miembros del Consejo se haría de la misma manera.

Hoy en el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus

¹³¹ Carpizo Jorge, op. cit., p. 47.

recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para tales efectos la comisión de la Cámara de Senadores con base en una auscultación realizada entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos proponen al pleno de esta Cámara, una terna de candidatos, de entre los cuales se elige a quien ocupará dicho cargo; lo mismo procede para la elección de los miembros del Consejo Consultivo.

Consecuentemente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha consolidado como un verdadero OAC, pues el sistema de designación de sus titulares ya no depende del Poder Ejecutivo, por lo que ha adquirido mayor autonomía y se a consolidado como un organismo autónomo del Estado.

Atendiendo los criterios expuestos por los maestros García Pelayo y Jaime F. Cárdenas Gracia, para considerar un órgano como autónomo constitucional, tenemos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con el criterio de "*inmediatez*" toda vez a que dicho organismo se encuentra incluido en nuestra Carta Magna en el artículo 102 apartado B, como un organismo esencial para garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

Por ser un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los individuos consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones locales, leyes ordinarias y en los tratados internacionales reconocidos por México, este organismo es necesario para conservar el Estado de derecho y la vida democrática en nuestro país, por lo que cuenta con el criterio de "*esencialidad*".

En cuanto al criterio de "*dirección política*" la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiende a la protección y salvaguarda de los derechos humanos, procurando una vida más democrática.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

111

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con una "autonomía" de gestión y en forma tácita una autonomía funcional, pues para emitir sus recomendaciones no recibe presiones ni influencias de los poderes tradicionales, así como los factores reales de poder. Cuenta con una autonomía financiera parcial, ya que se encuentra facultada para elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual es remitido al Secretario de Estado competente y se le asigna un presupuesto.

El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con "inmunidad" ya que solo podrá ser removido si incurre en responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos que se refiere el título cuarto de la Constitución Federal. Como lo hemos apuntado, los titulares de los OAC son pieza fundamental para garantizar la autonomía, la transparencia, de dichos organismos como verdaderos instrumentos democráticos de otros organismos del Estado, por eso estudiosos de estos organismos proponen que el periodo en el cargo de los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea más largo, por lo menos de ocho años con posibilidad de reelección¹³², asimismo que se incorpore el servicio civil de carrera, para la especialización de su personal en el desempeño de sus funciones dentro de la Comisión, como se ha incorporado en el Instituto Federal Electoral.

Los organismos autónomos constitucionales tal y como lo hemos señalado en el Capítulo 2, fueron creados como órganos auxiliares del Estado para el ejercicio de una función propia de éste, que por su especialización o importancia social requiere autonomía de los demás órganos del Estado, es por ello que la Comisión Nacional de Derechos Humanos también se considera como un "órgano técnico" porque se estableció exclusivamente para la defensa de los derechos fundamentales del hombre comúnmente lesionados por los servidores públicos de la administración pública federal, así como para la promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

¹³² Cárdenas Gracia Jaime, "Una constitución para la democracia", op. cit., p. 262.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

107

Cuenta con el criterio de "*responsabilidad*" siendo este una de sus principales características, porque por medio de la publicidad de sus recomendaciones ante la opinión pública, esta es la que le confiere la fuerza para que éstas sean observadas por las autoridades, debido a que está de por medio su actuación política que en algún momento daña su imagen. Para el maestro Jorge Carpizo sin la publicidad de sus acciones toda la actividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tendría efectos¹³³.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con el criterio de "*transparencia*" en virtud de que su Presidente tiene la obligación de rendir un informe ante los Poderes de la Unión.

Así las cosas, considero que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un OAC porque cuenta con características fundamentales de dichos organismos como la inmediatez, esencialidad, paridad de rango, autonomía funcional y de gestión; aunque en su inclusión en la Constitución no se consideraron algunos requisitos característicos de un OAC, pues su autonomía no se estipuló expresamente en la Constitución Federal, aún y cuando si se precisó en la Ley de la propia Comisión, situación por la cual se cuestiona su autonomía, ya que la Constitución Federal sólo le concede autonomía a sus recomendaciones, al respecto tratadistas como Hugo Patiño Ruperto y Concha señalan "Los redactores del proyecto del original artículo 102, apartado B, se inclinaron también por una autonomía total y completa de la CNDH, comparable a la que gozan las universidades públicas. Como es bien sabido todo proyecto legislativo, más el constitucional está sujeto a negociación entre diversas instancias y fuerzas políticas y en aquella ocasión se perdió este asunto aunque, entonces, los redactores del proyecto lograron que ese carácter autónomo que se atribuyen a las recomendaciones. Algo era algo y en este caso realmente era mucho"¹³⁴; asimismo con respecto a la elección de sus titulares, aún y cuando esta ya se realiza por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, se sugiere que el nombramiento se haga por la Cámara de Diputados por ser este cuerpo colegial, el más representativo de la democracia social.

¹³³ Carpizo Jorge, op., cit., p.56.

Pero lo cierto es que día a día se ha ido buscando acentuar la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y conformarla como un verdadero OAC, además de que en la práctica las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, gozan de plena autonomía de los poderes públicos y llegan a tener la eficacia necesaria para garantizar los derechos fundamentales de los individuos.

No dudamos que si lográramos uniformar las características de los OAC contemplados actualmente por nuestra Constitución, evitaríamos confusiones en su establecimiento y se fortalecería su autonomía e independencia de los poderes tradicionales así como de los factores reales de poder, garantizando así la vida democrática y el estado de derecho de nuestro país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³⁴ Citado por Caballero Ochoa José Luis, op. cit., p. 162.

mf-

CONSIDERACIONES FINALES

CONCLUSIONES.

Debido a la evolución del Estado contemporáneo, hoy en día existe un replanteamiento de la "Teoría de la división de poderes" expuesta por Montesquieu, en virtud de que la doctrina ha sido uniforme en señalar que ya no es prudente considerar la existencia de tres "poderes", sino de "una distribución de competencias y funciones", es decir, que la actuación del Estado, no se construye exclusivamente, ni se limita, a los órganos pertenecientes a dicha división clásica y tradicional: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Ciertamente, la teoría clásica de la división de poderes, se aboca a delimitar la función pública en la existencia de órganos de gobierno pertenecientes a dichos "poderes", de tal forma que dicha función estatal se circunscribe a la función materialmente legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

No obstante, bajo este nuevo esquema de distribución de competencias y funciones, cuya aceptación en la doctrina jurídica actual está adquiriendo especial relevancia y trascendencia, tal como quedó de manifiesto en el presente trabajo de investigación, podemos considerar que el Estado puede actuar de una manera más acorde con las necesidades actuales de sus gobernados, pugnando por la existencia de un verdadero Estado de derecho.

En efecto, como se asentó en el presente trabajo, tal Estado de derecho no puede verse materializado con la existencia única y exclusiva de las funciones pertenecientes a la concepción clásica de la división de poderes, toda vez que los gobernados reclaman la creación de nuevos órganos que atiendan de manera efectiva aquellos ámbitos de la función estatal que el actual esquema no ha satisfecho.

H.
22.

Por medio de la distribución de competencias y funciones, el Estado crea órganos independientes entre sí, siendo los OAC y los ya existentes poderes tradicionales, los cuales realizan una actividad propia de éste y cuentan con dos características primordiales: carácter no subordinado a cualquier otro órgano del propio Estado, así como carácter decisorio en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, el nuevo esquema contempla la coexistencia de los OAC y los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, en un mismo plano de existencia jurídica, es decir, que el ejercicio del poder público no se limitaría en este nuevo esquema, únicamente en la función de estos tres últimos órganos, sino a la función que realizan todos estos órganos en su conjunto.

Bajo esta tesitura, cobra aplicación la idea de englobar a todos estos órganos, ya sean constitucionales autónomos y los ya tradicionales, como órganos autónomos del Estado, en virtud de que en el nuevo replanteamiento de la clásica teoría de la división de poderes, los Estados modernos cuentan con nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales, realizando funciones inherentes al mismo, así, tenemos que llevan a cabo actividades de tipo electoral, financiero, consultivo, etc. Por ello ya no es prudente considerar una división tripartita de las funciones del Estado, ya que éstas pueden variar de acuerdo al crecimiento y necesidades de éste.

De lo anterior se infiere que se trata de un replanteamiento de la Teoría de Montesquieu actualizándola a las necesidades actuales del Estado, sin que con ello se pierda la idea fundamental de la Teoría de la división de poderes, que es el sistema de pesos y contrapesos, es decir, el evitar la concentración de poder en una sola persona u organismo para proteger la libertad y la igualdad de los ciudadanos, fortaleciendo con ello la democracia en la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Inf.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la creación de los OAC se busca la realización de una actividad estatal, con la cual se evite una excesiva concentración de poder público; debido a la influencia de alguno de los poderes tradicionales o de los poderes reales¹³⁵, los cuales buscan beneficios de grupo olvidándose del bien común y la justicia social; para una mayor agilización, control, transparencia en el ejercicio de esta función estatal. Por lo que podemos definir a los OAC como aquellos órganos autónomos del Estado, con independencia en sus decisiones y estructura orgánica; que realizan una función estatal que le es propia, la cual se busca despolítizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparente ante la sociedad; y que no se encuentran subordinados a otro.

Con base en lo anterior, los OAC son considerados como un excelente medio de control constitucional, político, económico, social, y como verdaderos representantes y guardianes de los intereses del Estado, ya que realizan sus funciones, libres de cualquier interés político, social, económico, nacional o internacional, con la finalidad de lograr confianza de la sociedad en la actuación de los órganos del Estado y una vida más democrática.

Estos organismos se justifican y legitiman al adoptar sus decisiones conforme a sus principios constitucionales, al conducirse con transparencia y apego a su independencia, garantizando con ello su legitimidad y democraticidad; asimismo, se considera que la sociedad justifica y legitima a dichos organismos al aceptarlos, participando y colaborando en el ejercicio de sus funciones, como sucede con el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹³⁵ Denominando así a los partidos políticos, los medios de comunicación, los mercados económicos, los sindicatos, el ejército, las asociaciones religiosas y los intereses transnacionales, los cuales han influido y han tenido impacto sobre los poderes tradicionales. Se observa una colonización progresiva de estos grupos de interés sobre los órganos de poder público, lo que provoca una confusión notable entre intereses públicos e intereses privados. Poderes reales que han tratado de influir en el quehacer estatal, no siempre en beneficio del bien común, sino en su propio interés de grupo. Carbonell Miguel, "Nuevos Paradigmas de la División de Poderes (con especial referencia al ordenamiento jurídico mexicano)", verlo en: Revista Peruana de Derecho Público, Año I, No. 1., Diciembre 2000, Perú Lima pp. 159-168.

Handwritten mark or signature.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

112

Resulta importante destacar que entre los rasgos que caracterizan a los OAC, podemos observar los de *inmediatez, paridad de rango, autonomía, la apoliticidad y el perfil de sus titulares*, por ser éstos, desde mi particular punto de vista, los que distinguen y les otorgan su naturaleza jurídica.

Los OAC cuentan con *inmediatez* debido a que se encuentran previstos en el propio texto constitucional, en donde se les tiene reconocidas y garantizadas sus funciones independientes. Lo anterior resulta de suma relevancia, toda vez que es la propia Carta Magna la que les da nacimiento y fundamento a nivel constitucional a dichos OAC.

Como consecuencia lógica del criterio de *inmediatez* los OAC poseen el criterio de *paridad de rango* en virtud de que no se encuentran subordinados a ninguno de los poderes tradicionales, es decir, no se adscriben a ninguno de ellos, toda vez que el reconocimiento que el marco jurídico les otorga los sitúa al mismo nivel jerárquico con los órganos tradicionales y a una coexistencia armónica entre ellos.

La *autonomía* que gozan los OAC se encuentra enmarcada en el ordenamiento jurídico que le da origen, por lo que un OAC no puede actuar más allá de lo que éste le mande, en estricto acatamiento al principio de legalidad, de ahí que no pueda invadir la esfera de competencia de otro órgano, evitando con ello que éstos se sitúen por encima de aquellos; y que su actuación se construya al fin para el cual fue creado. De esta manera, los OAC cuentan con autonomía funcional y orgánica en el ejercicio de sus funciones y, en ocasiones cuentan con autonomía presupuestaria, la cual se da cuando el propio órgano proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto.

Por lo que hace al rasgo de *apoliticidad*, en el ejercicio de sus funciones, los OAC deben mantenerse ajenos a la intervención e influencia de algunos de los poderes tradicionales así como de los poderes reales, en virtud de que los organismos en estudio cuentan con una competencia

pat.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

113

técnica en una materia específica, que por su importancia requiere indispensablemente de dicha independencia para lograr un ejercicio profesional de sus funciones.

En la creación de un OAC es importante destacar *el perfil de los titulares* y colaboradores de estos órganos, los cuales deben contar con una formación profesional de gran peso moral, con imparcialidad, honorabilidad, conocimientos técnicos de primerísimo nivel en la materia propia del organismo, ser apolíticos, apartidistas, y con una fuerte vinculación hacia la sociedad, requisitos necesarios para estar acorde con el funcionamiento y actuar de los OAC. Además, es menester que los titulares sean propuestos por una mayoría calificada de las dos terceras partes del Congreso, por considerarse este órgano en el cual existe mayor representación social-nacional; y por último, resulta importante que sus titulares gocen de inmunidad para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Además de las características señaladas, no se omite manifestar que de igual forma los OAC cuentan con otras características que le son inherentes, como el denominado criterio de responsabilidad, que implica informar periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos; de igual forma existe el denominado criterio de transparencia, el cual se refiere a que los actos y decisiones de los OAC puedan ser conocidos por cualquier ciudadano u órgano del Estado; y por último, el criterio de intangibilidad, el cual determina que para la derogación de éstos órganos se requiere de una reforma constitucional.

En otro orden de ideas, se ha llegado a confundir a los OAC con *los órganos autónomos de la administración pública federal*, debido a que ambos cuentan con personalidad jurídica propia; tienen autonomía orgánica y técnica; disponen de un patrimonio propio y realizan un servicio público específico; responden a la necesidad de evitar la concentración de funciones, ya en los órganos del Estado, como en el caso de los OAC, o ya en el Poder Ejecutivo, tratándose de *los órganos autónomos de la administración pública federal*; y buscan la agilización y especialización del servicio o función que desempeñan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

114

Los *órganos autónomos de la administración pública federal*, se distinguen de los OAC debido a que éstos tienen una naturaleza administrativa, están regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; son organismos auxiliares de la administración pública federal, esto es, se encuentran en el entorno del Poder Ejecutivo y sus titulares son nombrados por el Presidente de la República directamente o por conducto del coordinador o cabeza del sector al que corresponden.

En cambio los OAC, como ya lo hemos señalado, son órganos del Estado previstos por la Constitución la cual regula su integración, estructura y funcionamiento, y cuya autonomía radica en que no se encuentran subordinados a ningún poder tradicional.

Asimismo, es importante destacar que aún y cuando los órganos autónomos de la administración pública federal realizan una actividad específica de ésta, no deja de ser una función propia del Estado, por lo que cabe la posibilidad de que los *órganos autónomos de la administración pública* pueden convertirse en un OAC, situación que dependerá del grado de autonomía que tenga dicho organismo, así como la situación político-social que exista en el país. Es decir, existe la posibilidad de que un órgano autónomo de la administración pública federal o comúnmente llamado órgano descentralizado, adquiera la naturaleza jurídica de un OAC, adquiriendo de esta manera el reconocimiento a nivel constitucional de su autonomía, como aconteció con el Banco de México en 1993, que se desprendió de la adscripción del Poder Ejecutivo para convertirse en OAC.

Por otra parte, es posible que se constituyan los OAC en las diferentes esferas de gobierno federal o estatal. En el presente estudio hacemos referencia a los OAC en el ámbito federal, pero esto no impide que cada entidad federativa cuente con sus propios OAC, creados por sus constituciones locales, los cuales tendrán competencia en el territorio de esa entidad federativa. Como ejemplo tenemos que el estado de Veracruz, en forma innovadora, contempla

lit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

115

como un "Organismo Constitucional Autónomo a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la cual tiene su jurisdicción dentro de los límites del Estado de conformidad a su artículo 67 de la Constitución del Estado de Veracruz".¹³⁶

Ahora bien, dentro de nuestro sistema jurídico podemos identificar como OAC a las Universidades Autónomas por Ley, consideradas como los primeros OAC contemplados por nuestro ordenamiento constitucional en su artículo 3º. Asimismo se encuentra el Banco de México en el artículo 28, el Instituto Federal Electoral situado en el artículo 49 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el artículo 102-B. La incorporación de éstos OAC en nuestro orden constitucional se han establecido sin directrices comunes, por lo que se ha puesto en duda su naturaleza jurídica como OAC, esto debido al desconocimiento de esta figura por parte de los legisladores quienes los han incorporado a nuestro sistema jurídico con reformas incompletas creando organismos más o menos autónomos, más o menos desvinculados del Ejecutivo, más o menos con participación del Congreso en la elección de sus titulares, más o menos imparciales. Por lo que el conocimiento y unificación de las características de los órganos en estudio, ayudaría a la creación de OAC fortalecidos en el esquema constitucional, es decir, contaríamos con OAC verdaderamente autónomos e imparciales.

No obstante lo anterior, dichos organismos poco a poco se han ido fortaleciendo y consolidando como OAC, debido a la aceptación social que han tenido, pues como en el caso del Instituto Federal Electoral, que en mi opinión es el que cubre casi todos los criterios de un OAC, ha reforzado su autonomía destacando la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones federales y con la incorporación del servicio civil de carrera de sus funcionarios, en busca de unas elecciones más confiables, transparentes y con apego a la legalidad.

¹³⁶ Gil Rendón Raymundo, "Organismos Constitucionales Autónomos en México". La Barra, No. 26, Junio 2000, México, p. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

116

Como ya lo señalamos, el Estado puede crear tantos OAC como le sean necesarios, de esta manera ya existe la inquietud de promover como OAC a la Procuraduría General de la República y al Consejo de la Judicatura Federal.

Con la creación de los OAC no se pretende agrandar el aparato burocrático, sino se busca redistribuir las funciones del Estados en organismos ya existentes, para una mayor transparencia y agilización en el ejercicio de las funciones propias del Estado, en busca del control y equilibrio constitucional y político del Estado, preservando su organización y su funcionamiento constitucional, en favor de la democracia y la justicia social, para un verdadero Estado de derecho.

PROPUESTAS.

1.- Por lo anterior, y para estar acorde al replanteamiento de la Teoría de Montesquieu, ésta propuesta versa en el sentido de denominar a los poderes tradicionales, ya no como poderes, sino como "órganos del Estado", para que se les denomine órgano ejecutivo del Estado, órgano legislativo del Estado, órgano judicial del Estado, y en consecuencia, se cambie en la Constitución el Título Tercero, capítulo I "De la división de Poderes", por el de Título Tercero, capítulo I "De la división de funciones del Estado", el Capítulo II "Del poder Legislativo", por el "Del órgano legislativo", el Capítulo III "Del poder Ejecutivo", por el "Del órgano Ejecutivo" y el Capítulo IV "Del poder Judicial" por el "Del órgano Judicial".

2.- Asimismo, se reconozcan y especifiquen las características de los OAC en el artículo 49 Constitucional, tal y como ya se hizo en la Constitución Colombiana de 1991, la cual establece en su artículo 113 que "el poder público se divide para su ejercicio en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, pero que además existen los órganos constitucionales

autónomos e independientes que señala la Constitución, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado".¹³⁷

En tal virtud, me adhiero a la propuesta de reforma del artículo 49 Constitucional realizada por el Dr. Raymundo Gil Rendón¹³⁸ para que se reconozca a los OAC, quedando la reforma de dicho artículo en la siguiente forma:

"El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Además de los órganos que lo integran existen otros autónomos e independientes en el ejercicio de las funciones del Estado denominados órganos autónomos constitucionales.

..... "

3.- Además propongo que los OAC reconocidos actualmente por nuestra Carta Magna, se adhieran, cada uno de ellos en artículos por separado, en el Título Tercero "De la división de Poderes" de dicho ordenamiento, para darles el lugar que les corresponde como verdaderos órganos autónomos del Estado.

4.- Asimismo, y tomando en consideración la confusión que existe en razón con la naturaleza jurídica de los órganos en estudio, se propone se precise ésta en las leyes orgánicas de los OAC que actualmente se encuentran previstos por nuestra Constitución, así como de todos aquellos que se lleguen a crear.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³⁷ Gil Rendón Raymundo, op. cit., p. 36.

¹³⁸ Ibidem, p. 37.

mt

BIBLIOGRAFIA

OBRAS:

Acosta Romero Miguel, "Nuevo Derecho Bancario", octava ed., México, Ed. Porrúa, 2000.

-----, "Teoría General del Derecho Administrativo", décimo cuarta edición actualizada, México, Ed. Porrúa S.A., 1999.

Alarcón García Gloria, "Autonomía municipal. autonomía financiera", España, Ed. Civitas, S.A., 1995.

Appendini Guadalupe, "Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México" México, Ed. Porrúa S.A., 1981.

Boquera Oliver José María, "Derecho Administrativo", volumen I, décimo tercera ed., Madrid, Ed. Civitas, S.A., 1996.

Cárdenas Gracia Jaime F., "Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional", México, UNAM, 1996.

-----, García Campos Alan y Nieto Castillo Santiago, "Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral", México, UNAM, 2000.

Carpizo Jorge, "Derechos Humanos y Ombudsman", México, UNAM-Porrúa. S.A., 1998.

Carranco Zuñiga Joel, "Poder judicial", México, Ed. Porrúa S.A., 2000.

Dromi José Roberto, "Instituciones de Derecho Administrativo", segunda reimpresión, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1983.

11/11

Fix-Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, "Derecho Constitucional Mexicano y comparado", México, Ed. Porrúa S.A., 1999.

Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", trigésimo novena ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1999.

Galeana Patricia, "México y sus Constituciones", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999.

García Maynez Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", cuadragésimo quinta ed., México, Ed. Porrúa, 1993.

Gil Rendón Raymundo, "La autonomía de la Comisión de Derechos Humanos, propuesta de Reformas constitucionales", apuntes, México, 1999.

Instituto Federal Electoral, "El Régimen Electoral Mexicano y las elecciones federales 2000", México, IFE, 2000.

Patiño Camarena Javier, "Derecho Electoral Mexicano", primera ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.

Salazar Abaroa Enrique A., "Órganos Constitucionales Autónomos", Lex Difusión y Análisis, tercera época, año IV, No. 39, Septiembre 1998, Torreón Coah., México.

Sayeg Helú Jorge, "El Constitucionalismo social mexicano." Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo" primer curso, vigésima ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1999.



Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1994", decimonovena ed. actualizada, México, Porrúa S.A., 1994.

Valdés Diego, "La Universidad Nacional Autónoma de México", México, UNAM, 1974.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

Cabanellas Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de derecho Usual", vigésima ed., Argentina, Ed. Heliasta, 1981.

Diccionario Enciclopédico Grijalbo, España, Ed. Grijalbo, S.A., 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, quinta ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1992.

Fernández de León Gonzalo, "Diccionario jurídico", Tomo I, tercera ed., Buenos Aires, Ediciones de Contabilidad Moderna, 1972.

LEGISLACIÓN:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, cuarta ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

Ley del Banco de México.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

REVISTAS:

Caballero Ochoa José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", México, D. F., Jurídica, anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, no. 30, 2000.

Carbonell Miguel, "Nuevos Paradigmas de la División de Poderes (con especial referencia al ordenamiento jurídico mexicano)", Revista Peruana de Derecho Público, Año 1, No. 1, Perú Lima, Diciembre 2000.

Carrillo Cervantes Yasbe Manuel, "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", México, Alegatos, volumen 39, mayo-agosto, UAM, 1998.

Cárdenas Gracia Jaime, "Justificación de los Órganos Constitucionales Autónomos", México, Derecho y Cultura; órgano de divulgación de la academia mexicana para el derecho la Educación y la Cultura, A. C.; no. 2, invierno 2000-2001.

Gil Rendón Raymundo, "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", México, Derecho y Cultura; órgano de divulgación de la academia mexicana para el derecho la Educación y la Cultura, A. C.; no. 2, invierno 2000-2001.

-----, "Órganos Constitucionales Autónomos en México", La Barra, No. 26, Junio 2000, México.

Ant.