



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA
DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS EN MÉXICO**

TESINA

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

PRESENTA EL ALUMNO:

LIC. MAURICIO ALEJANDRO CAMACHO ORTIZ

TUTOR:

DR. SERGIO RICARDO MÁRQUEZ RÁBAGO

MÉXICO, D.F. A 04 DE MARZO DE 2015



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.

Í N D I C E

FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN.....	3
-------------------	---

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL

1. Los órganos del Estado.....	7
A. Georg Jellinek.....	8
B. Raymond Carré de Malberg.....	10
C. Santi Romano.....	11
D. Manuel García Pelayo.....	13
E. La función de los órganos del Estado en el control de la constitucionalidad.....	15
2. Alcances del término "autonomía".....	20
A. Autonomía política.....	23
B. Autonomía financiera.....	23
C. Autonomía normativa.....	24
D. Autonomía administrativa.....	24
3. Concepto de órgano constitucional autónomo.....	25
4. La trascendencia de los órganos constitucionales autónomos en la participación ciudadana y el desarrollo democrático.....	31

CAPÍTULO II DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

1. Procedimiento empleado en México.....	37
A. Requisitos para ser titular.....	43
B. Rotación escalonada.....	49
C. Propuesta de designación.....	51
D. Ratificación.....	54
E. Estabilidad en el cargo.....	57
F. Nombramiento de los presidentes de los órganos de composición colegiada.....	64

2. Derecho comparado.....	66
A. Europa.....	67
B. América.....	75
3. Propuesta de regulación.....	86
Reforma Constitucional para implicar la autonomía en la designación de los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.....	97

**CAPÍTULO III.
AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA**

1. El presupuesto de los órganos constitucionales autónomos en México.....	107
A. Concepto de presupuesto.....	109
B. Disposiciones constitucionales en materia presupuestaria.....	111
C. Fundamento legal de los presupuestos asignados a los órganos constitucionales autónomos.....	113
2. Derecho comparado.....	122
A. Europa.....	122
B. América.....	130
3. Propuesta de regulación en México.....	137
Reforma Constitucional para implicar la autonomía presupuestaria de los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.....	145
CONCLUSIONES.....	153

FUENTES

I. Bibliografía.....	160
II. Hemerografía.....	162
III. Documentos legislativos.....	163
IV. Legislación Nacional.....	163
V. Legislación Extranjera.....	164

INTRODUCCIÓN

El Derecho Constitucional es una disciplina jurídica en constante transformación, como lo demuestra la tendencia reformadora de los últimos veinte años en México, que se ha caracterizado por el surgimiento y proliferación de órganos constitucionales autónomos que han venido a trastocar la concepción tradicional que se tenía del Estado, abriendo nuevos caminos a la participación de la sociedad en las instituciones y para establecer límites al ejercicio del poder político.

La importancia y actualidad del tema de los órganos constitucionales autónomos está fuera de duda, ya que presenta un nuevo planteamiento de la teoría de la división de poderes, al no reconocer una relación de subordinación respecto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; por otra parte, están referidos al ejercicio de funciones esenciales del Estado, como son la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; la protección de los derechos humanos; la organización de las elecciones; la captación, generación y difusión de información estadística y geográfica; la evaluación de la educación; la evaluación de la pobreza y de la política de desarrollo social; el acceso a la información pública; el combate a los monopolios y el fomento de la competencia económica; el desarrollo de las telecomunicaciones, y el ejercicio de la acción penal.

No obstante la trascendencia de los temas que son materia de la competencia de los órganos constitucionales autónomos y su relevancia como parte de un nuevo diseño institucional que apuesta a la alta especialización, a una participación cada vez más activa de la ciudadanía en las actividades de carácter público y a un control efectivo del ejercicio del poder, un sector importante de la academia y de la alta burocracia considera que este nuevo esquema rompe con la *“unidad” e “indivisibilidad”* con la que debiera estructurarse la Administración Pública.

Desafortunadamente los esfuerzos encaminados a la formación de los órganos constitucionales autónomos como espacios de democratización y de empoderamiento de la sociedad civil organizada han encontrado resistencia por parte del Gobierno

Federal y de los partidos políticos; muestra de ello es la reciente expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en la que el Congreso decidió por la vía de la legislación secundaria, asignarle a la Secretaría de Gobernación atribuciones de carácter regulatorio y sancionatorio en materia de contenidos y administración de tiempos del Estado, que supone el debilitamiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por otra parte, a pesar de que la Constitución ha procurado ser garante de la autonomía, estabilidad y permanencia de los órganos constitucionales autónomos, su diseño institucional presenta deficiencias e inconsistencias que no les permiten asumir una independencia efectiva respecto de los poderes tradicionales en los aspectos político y económico: la designación de sus titulares y la conformación de su presupuesto.

En lo que respecta al primer aspecto, si bien es cierto no existe una subordinación formal, existe en cambio un cierto nivel de dependencia real, cuando el funcionario designado para encabezar el órgano -ya sea de manera individual o como parte de un cuerpo colegiado-, debe su nombramiento a una relación de carácter personal, política o de negocios con el Presidente de la República, o con alguno de los partidos políticos mayoritarios en el Congreso de la Unión, sin considerar el perfil profesional que se requiere para ocupar un cargo que demanda una alta especialización y una libertad de acción que sería impensable de existir un compromiso de por medio.

En segundo lugar, debe destacarse el tema de la independencia presupuestal como una premisa indispensable para alcanzar la autonomía frente a los poderes públicos y los partidos políticos, ya que mientras la determinación de las asignaciones que corresponden a cada órgano no esté libre de negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al cabildeo con los legisladores que integran la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el margen de maniobra de dichas instituciones del Estado podría verse acotado, si no cuenta con los recursos

suficientes para hacer frente a los gastos de operación necesarios para el logro de sus fines.

El objeto de esta investigación es analizar los distintos elementos doctrinales que integran el concepto de los órganos constitucionales autónomos y los ordenamientos jurídicos que regulan su integración y presupuesto a nivel nacional y su comparación con instituciones jurídicas afines en Europa y América Latina, para a partir de ellos elaborar una propuesta de regulación que incluya de manera formal en el texto constitucional un capítulo específico que sistematice de una manera uniforme y coherente las disposiciones inherentes a las características que deben reunir sus titulares y a la integración de sus órganos de gobierno, así como a la manera en la que debe proponerse y autorizarse el presupuesto que le corresponde a cada uno de ellos.

En el Capítulo Primero de esta investigación, se abordan algunas de las principales teorías respecto de los órganos del Estado, así como de su función en el control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos; enseguida, se estudiará el concepto de autonomía y sus diversos alcances en los planos político, financiero, normativo y administrativo, para finalmente caracterizar a los órganos constitucionales autónomos, destacando su importancia en la participación ciudadana y el desarrollo democrático.

Por su parte en el Capítulo Segundo se hace un análisis del procedimiento para la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos a partir de los requisitos previstos en la legislación nacional y su estudio comparado con instituciones de Europa y América.

Ya en el Capítulo Tercero se estudia el concepto de presupuesto, las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria y el fundamento legal de los presupuestos asignados a los órganos constitucionales autónomos, así como los modelos presupuestarios aplicables a los órganos reguladores en Alemania, España,

Francia e Italia, además de las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia en esta materia.

Por último se incluyen propuestas que incluyen modificaciones a los artículos 49, 74, 75, 111 y 116 constitucionales, así como la adición de un Capítulo IV al Título Tercero de la Carta Magna, que sea exclusivo para los Órganos Constitucionales Autónomos; asimismo, se presentan proyectos de reforma a los artículos 2, 5 y 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como un modelo genérico de regulación para las leyes orgánicas de los órganos constitucionales autónomos en materia de presupuesto.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

SUMARIO:

1. Los órganos del Estado. **A.** Georg Jellinek. **B.** Raymond Carré de Malberg. **C.** Santi Romano. **D.** Manuel García Pelayo. **E.** La función de los órganos del Estado en el control de la constitucionalidad. **2.** Alcances del término autonomía. **A.** Autonomía política. **B.** Autonomía financiera. **C.** Autonomía normativa. **D.** Autonomía administrativa. **3.** Concepto de órgano constitucional autónomo. **4.** La trascendencia de los órganos constitucionales autónomos en la participación ciudadana y el desarrollo democrático.

1. Los órganos del Estado

La palabra *órgano*, procede de la raíz latina *organum*, y esta a su vez del griego *ὄργανον*, que designa a la parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás partes que conforman el todo. Es un concepto biológico que tiene su origen en las ciencias naturales y que se ha incorporado en los estudios sociales.¹

Como puede apreciarse, la idea de *órgano* tiene su origen en una metáfora que parte del orden biológico que alude a la existencia de un ente (cuerpo físico o social), en cuyo análisis se consideran por separado todas y cada una de las partes de las que se compone y cuya diferenciación estriba en la naturaleza de las funciones que realiza.

El Estado constituye una realidad orgánica viva, por el dinamismo que priva en las relaciones entre grupos sociales. En cuanto persona, supone una esfera de competencia y una posibilidad jurídica que necesita de órganos para expresar su

¹ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel: “Órgano”, en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III (I-O), México, Porrúa-UNAM, 2001, pág. 2719.

voluntad y desplegar su actuación. En cuanto asociación política, constituye un ente jurídico conformado por órganos encargados del ejercicio de las funciones esenciales del poder público que se encuentran plasmadas en la Constitución; de ahí que los órganos del Estado sean necesariamente órganos constitucionales, cuya competencia tiene como eje a la Ley Fundamental.

Los órganos constitucionales, se adscriben a los poderes tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); a los distintos niveles de gobierno presentes en un sistema federal (estado federal, entidades federativas y municipios); a las fracciones pertenecientes a los órganos tradicionales (como son las cámaras del Congreso y las comisiones legislativas); a los entes de relevancia constitucional y a los órganos constitucionales autónomos, que son el objeto del presente estudio.

A continuación, se presentan algunas de las teorías que se han elaborado en torno a los órganos del Estado, cuyo estudio resulta indispensable para poder discernir entre “*órgano*” y “*representación*”, ya que son conceptos que suelen confundirse, cuando se define al órgano como la “*persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado*”.²

A. Georg Jellinek

El concepto de órgano que aborda el jurista alemán alude a la idea de que el Estado es una asociación de personas, en el que las decisiones de los individuos que conforman los entes públicos se adoptan a nombre de la colectividad. Los órganos surgen de la necesidad de dotar de voluntad a una asociación, lo cual sólo puede lograrse en la medida en que exista un individuo cuya voluntad sea la misma que la de aquella asociación a la que pertenece. Esta idea va de la mano con el concepto de *representación social*, base para la configuración del Estado como asociación política,

² Idem.

así como con el grado de responsabilidad que recae en el individuo cuyos actos se imputan a la asociación a la que pertenece.

El profesor de la Universidad de Heidelberg consideraba que, de la naturaleza del Estado como una asociación organizada, surge la necesidad de que existan órganos cuya competencia, el modo como exteriorizan su voluntad y las condiciones bajo las cuáles puedan exigir para ésta validez jurídica, necesitan estar determinadas por los principios del derecho.³

Para Jellinek el concepto de órgano es indisociable a la norma jurídica; es decir, que la forma de integración y designación de sus titulares, la competencia que les corresponde y la forma que deben revestir los actos por los cuales expresan su consentimiento, debe provenir del ordenamiento jurídico para que tenga validez. En este sentido, el órgano surge de la conversión de una organización en una relación jurídica. El órgano es constitucional porque deriva su existencia, integración y competencia de la Constitución; es decir, conforme a la norma jurídica fundamental.

La existencia de autoridades locales intermedias, como son los distritos previstos por la Constitución Alemana de 1949, pero prohibidas por nuestra Carta Magna en su artículo 115, fracción I, párrafo primero, constituyen para Jellinek una forma de descentralización a través de una administración pública autónoma, desarrollada por las personas directamente interesadas, distintas a los empleados profesionales del Estado, que se encuentran revestidas de facultades administrativas y de un poder de decisión independiente de los poderes correspondientes a los niveles de gobierno tradicionales: la Federación, los Länder y los municipios.

Este régimen autónomo surge del deber y del derecho de administrar, que es ejercido por los individuos y por las asociaciones; de esta manera, los titulares de los

³ Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pág. 488.

órganos pueden ser designados por parte de asociaciones independientes que se convertirían en sus administradores.

B. Raymond Carré de Malberg

Para este autor el concepto de *órgano* tiene su origen en la idea de persona jurídica, entendida como una colectividad a la que se considera como sujeto de derecho, y por ende, como una unidad jurídica. La personalidad jurídica es consecuencia de que la colectividad se constituya y organice de manera tal que tenga unidad de voluntad, potestad y actividad.

Por sí misma, la colectividad no tiene una voluntad única, debe organizarse para producir una voluntad propia. La Constitución cumple esa tarea en la medida que establece las personas y los procedimientos necesarios para formar la voluntad nacional, de manera que tenga la fuerza suficiente para obligar y obligarse a nombre de la colectividad.

Para Carré de Malberg, los órganos son *“...los hombres que, individual o corporativamente quedan habilitados por la Constitución para querer por la colectividad y cuya voluntad vale, por esta habilitación estatutaria como voluntad legal de la colectividad”*.⁴

Los órganos carecen de personalidad, su fundamento no guarda relación con la noción anatómica que los considera como las partes de un cuerpo que actúan como instrumentos de la voluntad humana; en este caso, el órgano es el que crea la voluntad de un ente colectivo. En cambio, en la representación, la voluntad del que actúa se encuentra subordinada a ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones de la persona en cuyo nombre desempeña su encargo.

⁴ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*. Trad. de José Lión Depetre, 2ª ed., México, Facultad de Derecho/UNAM – Fondo de Cultura Económica, 1998, pág.990.

El catedrático de la Universidad de Estrasburgo consideraba que el concepto de órgano significa que el individuo o grupo de personas que desempeña la función del órgano, no actúa como un instrumento del que se vale el ser colectivo para el ejercicio de poderes que sólo a él pertenecen, y que la palabra órgano es un término impersonal que se refiere a la organización estatal y por ende, no se identifica con los individuos que desempeñan la función orgánica. El Estado y sus órganos, forman una sola y misma persona.

En el caso de los órganos del Estado, sus potestades o facultades han sido creadas por el constituyente, a diferencia de la representación, en la que dichas atribuciones han sido delegadas.

Los órganos del Estado son permanentes, en la medida en que unen su existencia a la del Estado y de que no pueden identificarse con los individuos que ocupan los cargos de manera transitoria, debido a que se renuevan constantemente.

C. Santi Romano

El Estado en cuanto persona jurídica puede asumir dos aspectos que responden a dos niveles de desarrollo del ordenamiento jurídico:

a) En una primera fase es considerado como un ente incapaz de una voluntad y de una acción propia, por lo que se hace necesaria la existencia de un representante que se obligue y actúe en su lugar e interés;

b) En un segundo momento, el ordenamiento se ha dado una estructura por la cual se coloca en la posición de decidir y de actuar directamente; esto lo ha conseguido reuniendo a las personas encargadas de adoptar la decisión, no a través de la relación externa que supone la representación, sino de una relación interna que se da entre individuos, que son los mismos integrantes de la organización; todo ello forma parte de

una estructura que pretende formar una voluntad y ejercer una acción que jurídicamente debe imputarse al Estado.

La palabra órgano es utilizada con dos significados distintos: en el sentido más simple y rudimentario indica el individuo por medio del cual el Estado decide y actúa; en un sentido más amplio se refiere a aquellas instituciones del Estado que sirven a la conformación y ejecución de la voluntad estatal y que son encargados a los individuos, de los cuales tal voluntad emana. Para ello, Romano pone como ejemplos a los ministerios y prefecturas, que son instituciones estables y permanentes, a diferencia de los ministros y prefectos, que son los individuos que ocupan dichos cargos y que por tanto son transitorios y modificables.⁵

El órgano en cuanto institución, supone la unidad de una serie de elementos: los individuos que los ocupan y por los cuales se entiende en sentido estricto; las atribuciones que constituyen el cargo de cada uno de ellos, y una serie de elementos materiales, tales como fondos financieros, archivos, bibliotecas, instrumentos técnicos, cosas de géneros diversos, que sirven a su funcionamiento.

La identidad de la institución, nos dice Santi Romano, no cambia, no obstante las mutaciones que puedan presentarse en alguno de sus elementos, como puede ser en el caso de que faltaren las personas que los integran, y del cual se dice que el cargo o sede está “*vacante*”.

El órgano, considerado como una institución, no es una persona jurídica ya que no tiene poderes, derechos y obligaciones propias que no sean del Estado, y tampoco representa al Estado porque la representación supone la existencia de dos sujetos distintos y el Estado y sus órganos son la misma cosa.

⁵ ROMANO, Santi, *Curso de Derecho Constitucional*, Traducción propia, 8a ed., Padua, CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1943, pág. 121.

Las relaciones entre los órganos son jurídicas por estar reguladas por el Derecho, pero no respecto de otras personas. Son relaciones internas del Estado en cuanto que, para que la voluntad del Estado sea perfecta y definitiva, debe pasar a través de varias etapas que implican la competencia de diversos órganos, de su cooperación y acuerdo.

Los órganos constitucionales, son aquellos que se ubican en el vértice de la organización estatal, que no tienen superiores y que entre ellos son sustancialmente iguales. Esa cualidad no excluye la necesidad de colaboración entre órganos, de manera que la voluntad de un solo órgano no tiene eficacia jurídica. Ello no elimina la obligación jurídica de uniformar la propia actividad al programa y dirección política determinada por el órgano competente.

Existe el principio de que los órganos constitucionales ejercen una de las tres funciones fundamentales del Estado, de manera que constituyen respectivamente los poderes u órdenes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los demás órganos, pueden asumir unos frente a otros, una posición de superioridad e inferioridad, lo que se verifica a través de relaciones de jerarquía; es decir, el orden que vincula a los órganos entre sí, formándose una especie de pirámide en cuyo vértice se encuentra un órgano superior a los demás.⁶

D. Manuel García Pelayo

Resulta de gran relevancia para la construcción de una teoría de los órganos constitucionales el estudio elaborado por Manuel García Pelayo sobre el Tribunal Constitucional, ya que de ahí se desprenden los elementos fundamentales que los caracterizan: *inmediatez, esencialidad, dirección política y paridad de rango*, mismos que se exponen a continuación:

⁶ Ibidem, pág.128.

Inmediatez

Los órganos constitucionales son aquellos que están establecidos y configurados directamente en la Constitución, ya que ésta “...*determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias, o lo que es lo mismo, reciben ipso iure de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos*”.⁷

Esencialidad

En los órganos constitucionales se concentran los poderes últimos de decisión del Estado, que constituyen la *expresión orgánica* de la división de las funciones propias del poder público y de la idea del Estado proyectada por la Constitución.

Los órganos constitucionales están determinados históricamente a partir de los principios, valores y criterios organizativos que configuran al Estado; son los componentes esenciales de un sistema constitucional, de manera tal que si los órganos y las relaciones establecidas entre ellos cambian, en la misma medida se producirá un cambio en el sistema constitucional.

Dirección política

Los órganos constitucionales participan en las funciones de dirección y estructuración del sistema político, en la medida en que toman decisiones por y en nombre del Estado, que vinculan y comprometen a la sociedad a través de normas imperativas y líneas de acción.

Los conflictos entre órganos constitucionales son de carácter político en la medida en que están relacionados con el ejercicio del poder público; es decir, respecto

⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel, “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1981, pág. 13 y 14.

de aquellas actividades destinadas a determinar las normas que integran el orden jurídico y las acciones gubernamentales que resulten distintas de la mera administración.⁸ En este sentido, la dirección política implica la realización de actos de autoridad que afectan a la sociedad.

Paridad de rango

Es un principio de igualdad en la jerarquía de los órganos constitucionales, lo que significa que no son agentes o comisionados de otros, sino que son el órgano predominante respecto de la materia objeto de su actividad, y por lo tanto *“son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas por el orden constitucional y que comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos”*.⁹

Por otro lado, la independencia jurídica del órgano no es absoluta, debido a que la unidad de decisión y de acción por parte del Estado supone la interacción funcional de los órganos entre sí, en la medida que la actividad de un ente reviste el carácter de condición o consecuencia de lo que realiza otro órgano constitucional. En este sentido, las relaciones establecidas entre órganos con paridad o igualdad de rango, serán de *coordinación*.

E. La función de los órganos del Estado en el control de la constitucionalidad.

Karl Loewenstein, considera que el control del poder consiste en *“los frenos que la sociedad, desea imponer a los detentadores del poder (gobierno, parlamento, tribunal y electorado), en forma de un sistema de reglas fijas destinadas a limitar el ejercicio del poder político”*.¹⁰

⁸ Ibidem, pag. 23.

⁹ Ibidem, pág. 28.

¹⁰ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Trad. por Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª. ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

De los elementos fundamentales de una Constitución destaca la diferenciación de tareas y su asignación a diversos órganos estatales o detentadores del poder para evitar su concentración. En esta tesitura, el control de la constitucionalidad se explica en función de los órganos del Estado y de las relaciones de coordinación existentes entre ellos; así como de la necesidad de establecer un sistema de pesos y contrapesos para distribuir competencias y establecer límites y restricciones al ejercicio del poder.

El control de tipo *horizontal* se refiere exclusivamente al funcionamiento de los detentadores del poder, por lo que puede ser:

a) Intraórgano.- La función pública se realiza por una institución colegiada; es decir, constituida por una pluralidad de miembros individuales que cooperan entre sí para el ejercicio de las tareas asignadas y que comparten la responsabilidad política de sus decisiones.

b) Interórganos.- Consiste en la distribución de las funciones del poder público entre sus detentadores, quienes están obligados a cooperar entre sí para formar la voluntad estatal; ya sea porque se encuentren acoplados constitucionalmente, de manera tal que sólo conjuntamente pueden llevar a cabo ciertas tareas; o bien, cuando el detentador del poder está autorizado para intervenir en la labor de otro detentador y frustrar su acción.

Finalmente los controles serán *verticales*, en la medida en la que constituyen formas de acción o interacción que se producen en la dinámica política entre los detentadores del poder político y la sociedad en su totalidad, de manera que limitan el ejercicio del poder; tal es el caso del federalismo, de los derechos fundamentales y del pluralismo.

En el caso que nos ocupa, cabe mencionar que los órganos constitucionales autónomos participan de los controles intraórganos, en la medida en que sus deliberaciones están sujetas a procedimientos en los que participan los integrantes de

sus asambleas o juntas de gobierno; es decir, que cuentan con mecanismos de control internos.

Los poderes tradicionales ejercen control interórgano sobre los órganos constitucionales autónomos cuando participan en el proceso de designación de sus miembros; en las distintas fases del procedimiento legislativo tendiente a la creación o modificación de las normas constitucionales que les dan existencia y atribuciones; así como en la revisión y modificación o revocación de sus determinaciones, en caso de ser contrarias a la Constitución y a las leyes.

Los primeros órganos constitucionales autónomos surgieron a la vida jurídica sin ejercer ninguna forma de control constitucional sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, limitándose a las tradicionales relaciones de colaboración para el desempeño de sus funciones.

No obstante lo anterior, mediante Decreto publicado el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un inciso l), al artículo 105, fracción I constitucional, con el objeto de legitimar a los órganos constitucionales autónomos para interponer controversia constitucional en contra de los actos de otro órgano constitucional autónomo, o bien en contra de actos del Poder Ejecutivo o del Congreso de la Unión, respecto de la constitucionalidad de sus determinaciones.¹¹

De acuerdo con la *ratio legis* correspondiente a esta reforma constitucional, la legitimación activa de los órganos constitucionales autónomos para promover controversias constitucionales obedece a:

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a k)...

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

*“...la existencia de un ámbito competencial previsto en las normas constitucionales a favor de los poderes públicos y de los órganos autónomos, cuya preservación en el caso de los conflictos de constitucionalidad, sólo puede lograrse mediante la acción directa de los órganos a los que se asigna, toda vez que por encima de ellos no se encuentra ninguna otra instancia facultada para evitar o resolver el conflicto y restablecer el orden constitucional interrumpido por el acto o la omisión que infringe la distribución de competencias señalada en la Constitución del Estado”.*¹²

En este sentido, las dependencias y entidades de la administración pública no cuentan con dicha legitimación activa porque su competencia no deriva de la Constitución, como es el caso de los órganos constitucionales autónomos, quienes pueden tener conflictos competenciales al ejercer sus atribuciones frente a los poderes tradicionales en los distintos niveles de gobierno, por lo que el legislador consideró de gran relevancia dotarlos de las previsiones normativas necesarias para que puedan someter ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquellas controversias que pudieran suscitarse con los Poderes Públicos y otros órganos de la misma naturaleza.

El que se haya aprobado esta adición, obedece a una clara tendencia internacional en este sentido, como es el caso de Alemania, España e Italia en Europa, o del Perú y Ecuador en América Latina, donde se otorgan facultades al Tribunal o Corte Constitucional para conocer de conflictos de competencia entre órganos del Estado y órganos auxiliares del Estado, como lo son los Tribunales de Cuentas; además, el Constituyente Permanente tomó en cuenta las consideraciones expresadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien al resolver la controversia constitucional 31/2006, determinó que “...por haberse establecido la

¹² SENADO DE LA REPÚBLICA. Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, 18 de abril de 2013, pág. 350 y 351.

existencia y ámbito de atribuciones de éstos órganos en la Constitución, así como por el hecho de que realizan funciones primarias u originarias del Estado, era procedente reconocer que éstos cuentan con legitimación para promover controversias constitucionales”, y que por lo tanto, la lista de sujetos legitimados para ejercerlas no debía entenderse en sentido limitativo, sino extenderse a todos los órganos y Poderes cuya existencia prevé la Constitución a fin de salvaguardar sus respectivas esferas de competencia.¹³

La enmienda constitucional en comento, representa un importante avance para el fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos; sin embargo, es necesario destacar que bajo la figura del Tribunal Constitucional, instituido en algunos países de Europa y América, siguiendo el esquema propuesto por Hans Kelsen, se ejerce otro tipo de control de la constitucionalidad que puede ser *preventivo* o “*a priori*”, en el caso de los tratados internacionales no ratificados y otras leyes orgánicas y cuyo efecto consiste en que *no sean admitidas en el orden jurídico nacional*; o bien, *represivo* o *a posteriori*, que se refleja en la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de una ley, actos o disposiciones con fuerza de ley que procedan del Estado y de los tratados internacionales, cuya consecuencia es su expulsión del orden jurídico.

Manuel García Pelayo considera que el control constitucional que ejerce el Tribunal Constitucional consiste en una acción de regulación para neutralizar los disturbios y obstáculos al funcionamiento constitucional del sistema político, que viene a ser lo que Benjamin Constant llamaba “*pouvoir neutre*”, porque es un poder no activo, independiente de los demás, pero que controla las desviaciones de aquellos.

La neutralidad del Tribunal Constitucional implica que debe estar afuera de los órganos tradicionales que actúan como resortes para que el Estado entre en movimiento; de esta, es preciso que esté fuera del sistema, porque el desequilibrio de un poder llevaría a la destrucción de los otros.¹⁴

¹³ Ibidem, pág. 359.

¹⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel, Op. Cit. pág. 29.

2. Alcances del término autonomía

La palabra *autonomía*, tiene su origen en los vocablos griegos *αυτοσ*, que significa “*a sí mismo*”, y *νομος*, que significa “*ley*”, o “*norma*”; por lo que en una primera acepción se refiere a la potestad que tiene una persona de darse a sí misma sus propias normas, tratándose de un individuo, de una comunidad o de un órgano del Estado.

Para Alfonso Nava Negrete, “...*la autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley*”.¹⁵

Para Salvador Valencia Carmona, en el ámbito del Derecho Público, la autonomía designa la “...*potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios*”.¹⁶

El jurista italiano Santi Romano en su *Corso di Diritto Costituzionale*, utiliza la expresión *autarchia*, para designar:

“...la capacidad de gobernarse conforme a sus propios intereses, aunque esto involucra a otro sujeto, un ente mayor que suele ser el Estado. Esta cualidad concierne a los sujetos auxiliares del Estado, pero no a todos, sólo a aquellos que ejercen una función pública por un interés propio que sea igualmente público, porque la autarquía es una capacidad de Derecho Público”.¹⁷

Si bien es cierto el concepto de autarquía utilizado por Romano (que para efectos de este estudio debe considerarse como sinónimo del vocablo autonomía), se

¹⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Autonomía administrativa”, en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, México, Porrúa-UNAM, 2001, pág. 327.

¹⁶ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y de la autonomía*, México, UNAM-IPN, 2003, pág. 2.

¹⁷ ROMANO, Santi, Op. Cit., pág. 74.

desarrolla respecto de la persona jurídica pública, puede referirse a los particulares cuando gestionan sus intereses propios, que se unen en el mismo sentido que los del Estado, siempre que los afecten su carácter público y que impliquen el ejercicio de una función pública.

Para Santi Romano la autarquía, referida a los sujetos auxiliares del Estado, es la capacidad concedida por el Estado, que se determina en la medida en la cual cree más conveniente la extensión y el control riguroso de su ejercicio, a fin de que la administración autárquica no sea contraria a los intereses estatales, sino que colabore con la administración directa del Estado para alcanzar fines comunes.¹⁸

Como puede apreciarse, la autonomía es un concepto polisémico, porque puede referirse a una circunstancia de tipo normativo o a una cualidad orgánica, lo cual no excluye que existan diversos grados de autonomía, dependiendo de la naturaleza de las funciones desempeñadas por los sujetos que están investidos de tal carácter.

La autonomía es una característica propia de órganos, que sin ser los detentadores de la soberanía, pueden darse a sí mismos sus propias normas y su propio gobierno, manteniendo una independencia relativa frente a los órganos que encarnan los poderes del Estado, así como una relación de coordinación eminentemente institucional.

La autonomía a que hace referencia la Constitución tiene diferentes alcances, dependiendo del destinatario de esa potestad, de esta manera puede identificarse la autonomía universitaria, la de los pueblos indígenas, la de los órganos administrador y resolutor de controversias en materia electoral local, la de la Auditoría Superior de la Federación, la de los órganos constitucionales autónomos y la de los tribunales administrativos (Tribunal Superior Agrario, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal).¹⁹

¹⁸ Idem.

¹⁹ MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Autonomía. Su alcance constitucional y jurisprudencial*, México, pág. 1.

A este respecto, es pertinente precisar que el hecho de que la Constitución otorgue autonomía a un órgano, no significa que deba considerarse como un órgano constitucional autónomo; puesto que, dadas sus características y dependiendo del grado de independencia, puede tratarse de un *órgano con autonomía constitucional*, el cual, de conformidad con el estudio elaborado por Sergio Márquez Rábago, se caracteriza por lo siguiente:

a) Su autonomía puede ser *genérica*; es decir, no está referida a un órgano de manera concreta y particular, sino en abstracto y en términos generales. Tal es el caso de la autonomía universitaria, que no se refiere específicamente a la Universidad Nacional, sino a todas las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Por lo contrario, en el caso de los órganos constitucionales autónomos, siempre existirá una remisión directa y expresa.

b) Se estructuran y organizan en una ley secundaria, al contrario de los órganos constitucionales autónomos cuyas facultades y organización proceden de la Carta Magna.

c) Pueden depender de un poder constituido bajo una relación de jerarquía, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, que cuenta con autonomía para realizar la calificación de los egresos públicos federales, y

d) Tendrán las características de su propia naturaleza.²⁰

La autonomía es un elemento constitutivo de los órganos constitucionales autónomos que se desenvuelve en cuatro ámbitos fundamentales: el político, el financiero, el jurídico y el administrativo, los cuales, una vez reunidos inciden en el diseño constitucional de los órganos, y por tanto, en el grado de independencia que

²⁰ Ibidem, pág. 9.

poseen; por lo tanto, se estima necesario describirlos a fin de tener una visión integral del tema autonómico.

A. Autonomía política

Se refiere a "...la calidad con la que cuenta el órgano de ejercer su función de forma independiente, sin sujeción a otro órgano y que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia".²¹

Es un aspecto eminentemente orgánico, que consiste en la posibilidad de constituir un gobierno propio, sin relación de dependencia respecto de otro ente público. Dicha autonomía puede ser plena cuando no existe ningún tipo de sujeción o subordinación a otro órgano; parcial, cuando admite cierta injerencia y nula cuando está supeditada a otro poder.

B. Autonomía financiera

Consiste en la independencia económica del órgano y por tanto, incide en la posibilidad de manejar su propio presupuesto, dar destino al mismo, destacando los casos en los que las propias Constituciones establecen porcentajes fijos del presupuesto para atender a los gastos de los órganos constitucionales autónomos.

Esta autonomía es total si el órgano está facultado para proyectar, aprobar y ejercer por sí mismo el presupuesto; parcial si puede proyectarlo, pero para su aprobación depende de los otros poderes, y será nula si ni siquiera cuenta con la posibilidad de proyectarlo por sí mismo, estando supeditado a que otro poder pueda modificarlo; de igual forma está sujeto a las normas constitucionales y legales en sus controles y límites; como por ejemplo, no se pueden asignar sueldos superiores al del presidente de la República conforme al artículo 127 constitucional.

²¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, pág. 29 y 30.

C. Autonomía Normativa

Es la capacidad del órgano para autodeterminarse reglamentariamente; es decir, la posibilidad con que cuenta para darse su propia normatividad.

Esta autonomía es plena cuando el órgano emite sus propios reglamentos, estatutos, directrices, etc., es decir, tiene la facultad de expedir normas en el ámbito de su competencia y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los órganos inferiores; es parcial, si sus actos están sujetos a la revisión de otro poder o si su facultad reglamentaria es limitada. Finalmente la autonomía normativa es nula, si su orden jurídico le es impuesto por otro poder y no influye en la elaboración de sus propias normas.²²

El autocontrol por normas debe acatar las disposiciones normativas superiores, como lo es la Constitución, tratados internacionales, leyes federales y locales; por lo tanto, no le está permitido contravenirlas. La autorregulación inicia cuando termina la regulación normativa del Estado.

D. Autonomía administrativa

Es la facultad con la que cuenta el órgano autónomo para establecer su organización interna, así como para fijar controles sobre la administración de los recursos financieros que tiene a su cargo para la consecución de sus fines.

Esta autonomía será completa si abarca todos los aspectos señalados; parcial, si sus facultades de organización son limitadas aun cuando tenga ciertas atribuciones para nombrar personal; finalmente será nula si en su organización interna y en el manejo de sus recursos, se encuentra subordinada a otro órgano.

²² Ibidem, pág. 29.

3. Concepto de órgano constitucional autónomo

La división de poderes de que hablaba el barón de Montesquieu, no consiste en una separación estricta de funciones, sino en una distribución de facultades entre órganos que necesitan de controles e intervenciones mutuas.

En los sistemas políticos contemporáneos existen órganos que no se pueden encasillar en los poderes típicos y tradicionales; su existencia surge de la necesidad de restringir a los poderes clásicos, así como de regular y sujetar al Derecho aquello a lo que Ferdinand Lasalle denomina los “*factores reales de poder*” y otros autores denominan “*grupos de presión*”: los partidos políticos, las iglesias, los medios de comunicación, los grupos empresariales, etc.

Para Jaime Cárdenas Gracia, los órganos constitucionales autónomos “...son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ningunos de los poderes tradicionales del Estado”.²³

Miguel Carbonell considera que los órganos constitucionales autónomos son creados en forma directa por el texto constitucional; cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, que no puede ser afectada por una ley ordinaria; llevan a cabo funciones esenciales del Estado, y sus resoluciones son revisables de acuerdo a lo que establezca la Constitución de cada país.²⁴

Al encontrarse fuera de la estructura de los poderes tradicionales, los órganos constitucionales autónomos no pueden adscribirse orgánicamente a ningún poder, lo que significa una ausencia de controles burocráticos, cierta autonomía financiera o garantía económica que les aseguran independencia, de manera que el legislador debe establecer en el presupuesto los fondos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

²³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pág. 244.

²⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, “Órgano Constitucional Autónomo”, en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, México, Porrúa-UNAM, 1998, pág. 2722.

Como notas características de los órganos constitucionales autónomos, destacan las siguientes:

a) Surgen de la sociedad y de los partidos, pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política;

b) Son de carácter técnico y no deben guiarse por intereses partidistas o particulares; por lo tanto, deben ser independientes de los poderes tradicionales, de los partidos políticos y de otros grupos o factores reales de poder;

c) Frecuentemente entran en colisión con los poderes tradicionales y sus controversias son dirimidas por los Tribunales Constitucionales.²⁵

d) Son órganos de equilibrio constitucional y político que se instituyen para preservar la organización y el funcionamiento constitucional, así como para salvaguardar los valores democráticos.²⁶

En este punto, y considerando los elementos anteriores, puede definirse a los órganos constitucionales autónomos como aquellas instituciones cuya existencia, estructura y ámbito competencial se encuentran previstos en la Constitución, que se ubican al margen de los poderes tradicionales, de la influencia de los partidos políticos y de los grupos económicos, para el ejercicio de funciones públicas de alto impacto para la sociedad, que demandan conocimientos técnicos especializados e imparcialidad, a fin de garantizar que la actividad gubernativa no sirva a intereses personales o de grupo, en perjuicio de la colectividad.

²⁵ **Art. 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:...

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

²⁶ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Op. Cit., pág. 245.

A estos entes autónomos, les son aplicables los elementos característicos de los órganos constitucionales autónomos de inmediatez, esencialidad, dirección política y paridad de rango, que Manuel García Pelayo había enunciado en su estudio clásico respecto del Tribunal Constitucional. De manera adicional, María del Pilar Hernández propone las siguientes características:

a) *Autonomía o independencia en sus aspectos formal y financiero*, lo cual supone la existencia de una "...disposición constitucional que determine con toda precisión las bases sobre las cuales debe otorgarse".

b) Que el *proceso de selección* para la integración de sus miembros sea *justo e imparcial*, garantizado por el *principio de inamovilidad* y por una *remuneración justa*.

c) *Apoliticidad*.- Consiste en que estos órganos tienen un carácter técnico y no político, por lo que los miembros o militantes de los partidos políticos no deben formar parte de sus órganos de gobierno. Este elemento está relacionado directamente con la imparcialidad que debe regir sus actos.

d) *Régimen de inmunidades*.- Sus titulares pueden ser removidos por causa de responsabilidad, pero deben contar con inmunidades, a la manera de aquellas con las que cuentan los parlamentos, que les permitan el pleno ejercicio de su cargo.

e) *Responsabilidades*.- Los órganos constitucionales autónomos tienen el deber de informar periódicamente al Congreso y a los ciudadanos, respecto del desempeño de su gestión.

f) *Transparencia*.- Consiste en que sus actos pueden ser consultados libremente por los ciudadanos.

g) Intangibilidad.- Son órganos permanentes, lo que significa que en caso de modificación, debe llevarse un proceso de reforma constitucional con mayores requisitos que el ordinario.²⁷

John M. Ackerman, considera que las características apuntadas por Manuel García Pelayo respecto de los órganos constitucionales sólo aplican al Tribunal Constitucional en su totalidad, pero que en esencia no corresponden con la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos debido a que “...no buscan colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales, sino solamente ejercer de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública”.²⁸

De esta manera, el autor citado considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no participa en la dirección política del Estado porque no ejerce funciones de autoridad, en la medida en que sus determinaciones sólo tienen carácter de recomendaciones, por lo que no se consideran como decisiones políticas vinculantes. Igualmente, el Instituto Nacional Electoral, aunque es la máxima autoridad encargada de la organización y regulación de las elecciones federales, con lo que determina la política en la materia electoral, no goza de definitividad en sus resoluciones, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado para revisar, revocar y reponer sus actos.

En el mismo sentido, Ackerman considera que el Banco de México no realiza una función esencial que merezca ubicarlo como un ente autónomo, debido a que el control de cambios es una función que puede ser desarrollada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Finalmente considera que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía cuenta con una autonomía limitada, en la medida en que el presidente de la República tiene facultades para designar y remover a sus miembros,

²⁷ HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, en: *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, No. 1, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enero-Junio de 2003, pág. 83.

²⁸ ACKERMAN, John M., “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en América Latina”, en: CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (Coord.), *Homenaje a Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010, pág. 8.

así como para decidir quiénes serán las personas que presidirán sus órganos de gobierno.²⁹

En suma, a partir de los elementos de análisis anteriores, puede afirmarse que a los órganos constitucionales autónomos no les resulta aplicable de manera absoluta el principio de *paridad de rango*, en cuanto que se los equipara a los poderes tradicionales, ya que este “plano de igualdad” propuesto por García Pelayo, se explica en función de que el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de resolver controversias entre poderes (incluido, el Poder Judicial) y que como máximo intérprete de la Constitución tiene la fuerza suficiente para invalidar sus determinaciones, lo que lo colocaría en un mismo plano que los poderes tradicionales. No obstante ello, en virtud de su autonomía, los entes autónomos gozan de un margen de independencia en su actuación, y sus relaciones frente al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son de coordinación más no de subordinación.

Por lo que hace los principios de *esencialidad* y de *dirección política*, se estima que deben estar presentes en todos los órganos constitucionales autónomos; sin embargo, existe discrepancia con las opiniones vertidas por John Ackerman en los siguientes aspectos:

a) La *esencialidad*, no se refiere a que el órgano en cuestión desempeña una “*función esencial*” del Estado; por el contrario, se considera que esta cualidad estriba en que la existencia del órgano es indispensable para la configuración política del Estado, y en este sentido todos los órganos constitucionales autónomos lo son, porque representan un contrapeso al ejercicio omnímodo del poder por parte de los órganos tradicionales.

b) Si bien es cierto las actuales funciones que corresponden al Banco de México y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el pasado fueron llevadas

²⁹ Ibidem, pág. 8 y 9.

a cabo dentro de la estructura de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Economía, respectivamente, no significa que deban mantenerse en ese mismo nivel.

La experiencia internacional ha demostrado que el contar con bancos centrales autónomos, favorece el desarrollo económico, reduce las tasas de interés y contribuye a mejorar las inversiones³⁰; por otra parte, en una sociedad participativa y democrática es de gran importancia diseñar instrumentos e instituciones jurídicas que logren evitar que desde el gobierno se haga un uso faccioso de la información estadística y económica, ya que su manipulación puede ser usada para apoyar a un grupo o a un proyecto político, en perjuicio de la sociedad.

c) Las funciones desarrolladas por los órganos constitucionales autónomos deben salvaguardar el ejercicio de los derechos y de las libertades de las personas tanto a nivel individual como colectivo, en el ámbito público como privado; propiciar la participación democrática; salvaguardar la seguridad pública e investigar y castigar los delitos, y vigilar la aplicación de los recursos destinados al gasto público. Desde las instituciones existe la tentación de abusar o de hacer un ejercicio faccioso del poder público, atendiendo a los intereses del partido o grupo político en el gobierno en perjuicio de la sociedad; de esta manera se considera que las funciones de auditoría y de procuración de justicia deben salir del ámbito de los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, para erigirse en órganos constitucionales autónomos.

d) Resulta necesario dotar de mayores atribuciones a algunos de los órganos existentes, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que pueda dictar la política de protección a los derechos humanos a nivel nacional, establezca mecanismos para hacer obligatorias sus recomendaciones, fije criterios de interpretación obligatorios y aplique sanciones a las autoridades que infrinjan los derechos humanos; en esta medida, la Comisión estará dotada de la dirección política que le falta para poder erigirse en un auténtico órgano constitucional autónomo.

³⁰ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia...*, pág. 266.

Los órganos constitucionales autónomos, tal y como se vio en páginas anteriores, son una especie del género de los órganos constitucionales, que se distinguen de los *órganos auxiliares* o *de relevancia constitucional*, en que no se encuentran incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales; es decir, que si bien es cierto unos y otros deben su existencia y ámbito competencial a la Constitución, los *órganos de relevancia constitucional*, no tienen independencia orgánica ya que pertenecen a alguno de los poderes de la Unión, tal es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados y del Consejo de la Judicatura Federal que forma parte del Poder Judicial de la Federación.

4. La trascendencia de los órganos constitucionales autónomos en la participación ciudadana y el desarrollo democrático

El hombre y la sociedad modernos se encuentra inmersos en la dinámica de las organizaciones, cuya mediación es indispensable en la procuración de bienes y servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades propias del hombre contemporáneo; así, la existencia de una organización está condicionada a la realización de sus objetivos y se legitima en la medida en que se constituye para satisfacer demandas y necesidades sociales específicas.

Para Manuel García Pelayo el Estado ha dejado de ser una organización homogénea en la que existía una clara diferenciación entre lo público y lo privado, para ser un sistema complejo, integrado por instancias políticas y administrativas en permanente expansión que buscan alcanzar una autonomía efectiva, así como ampliar los recursos financieros y jurídicos, entre otros, para alcanzar sus fines.³¹

La eficacia como principio de legitimidad de la organización, concede un papel preponderante a una autoridad funcional que busca transformar a la rígida burocracia

³¹ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pág.96.

en una tecnoburocracia encaminada a una alta especialización. El sistema constitucional clásico partía de la consideración de que la sociedad y el Estado son dos sistemas autorregulados y distintos, cuya relación se daba exclusivamente a través de la legislación y del sufragio; hoy en día son dos subsistemas interdependientes, vinculados y condicionados por una serie de relaciones.

En este sentido, se habla de un Estado *manager* que formula *policies –políticas-* o estrategias, de las cuales las normas jurídicas adquieren un carácter secundario, toda vez que debe entenderse que la ley ha sido desplazada por el concepto de decisión, en un esquema en el que la tecnoburocracia se constituye en un centro de poder junto con el Gobierno y el Parlamento, y en un receptor de las demandas de las organizaciones de intereses.

Para que un interés social, económico, político o cultural se haga valer, tiene que hacerse presente en el centro de decisión; es decir, los objetivos individuales y los colectivos sólo pueden alcanzarse mediante las organizaciones sociales, que junto con los partidos políticos son un canal de acceso a las decisiones de un Estado.

Las organizaciones influyen en las decisiones porque se basan en información económica y técnica que sólo ellas poseen, de ahí la tendencia de que sólo el Estado está obligado a compartir su poder con las fuerzas sociales organizadas³².

Los órganos constitucionales autónomos surgen de la necesidad de desarrollar funciones nuevas, que por su naturaleza no pueden desarrollar los órganos tradicionales, sino que demandan de una especialización técnico administrativa; asimismo, suelen aparecer por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus necesidades de acción política, como un freno a los excesos de la partidocracia, con toques de *ciudadanización*, aunque esta sea secuestrada por los propios partidos políticos.

³² Ibidem, pág. 117.

Esta coyuntura tiene su origen en una crisis de representación política que afecta la legitimidad de todo el sistema democrático. Esto se hace evidente cuando existe una opinión generalizada sobre la insatisfacción que ocasiona el desempeño de las instituciones públicas, por lo que su baja confiabilidad ocasiona que se abra el debate respecto de la forma en que deben encontrarse soluciones incluyentes, que abran canales a la participación de la sociedad.

Esta crisis de representación se debe a tres factores principalmente: *los partidos políticos, la corrupción y la ineficacia gubernamental*.

Por lo que toca a los *partidos políticos*, la percepción pública es que no hay un nivel adecuado de identidad entre representantes y representados, aunado al dominio que ejercen intereses particulares, sectoriales o personales sobre los partidos.³³

La *corrupción* envuelve tanto cuestiones éticas sobre el ejercicio de la función pública como la transgresión a una norma jurídica que entraña la comisión de un acto ilegal que genera un beneficio indebido en detrimento de los recursos públicos. Este hecho genera desconfianza en el actuar de los políticos que se benefician indebidamente de su cargo.

Por último, la *ineficiencia gubernamental*, proviene de que las obras y servicios que se brindan a la población son no siempre de buena calidad e insuficientes para satisfacer las necesidades colectivas en forma eficiente.

Las medidas para paliar esta crisis han sido muchas y muy variadas: el llamado *voto de castigo*, en el que la ciudadanía busca nuevas opciones políticas en los partidos de oposición o en los candidatos independientes; modificar la legislación para un nuevo diseño institucional, que puede pasar por la incorporación de reglas del mercado en la atención de los asuntos públicos, considerando al ciudadano común como un cliente,

³³ VÁZQUEZ IRIZARRY, William, "La era de los órganos autónomos", en: *Poder Ejecutivo, SELA 2006*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pág. 39.

reducir la intervención estatal en el proceso económico, propiciando la participación del sector privado y la desregulación; o bien fomentando la movilización de la sociedad civil, abriendo espacios para la participación ciudadana.

Los órganos constitucionales autónomos surgen en este contexto, en el que no es posible sostener una división de poderes tajante y limitada a los poderes tradicionales, sino por el contrario, se desarrollan en un ambiente de una mayor participación popular donde es necesario que la sociedad controle a las fuerzas políticas que se ubican dentro del gobierno y que están tentadas a hacer un uso faccioso de las instituciones en beneficio de los grupos a los que pertenecen.

La aparición de estos órganos se justifica, en la medida en que hacen falta instituciones que vigilen y controlen los excesos de los partidos, que hacen política a través de las instituciones fundamentales del Estado; en que es necesario controlar al poder corruptor de los grupos de presión; fomentar un ejercicio transparente de la función pública; representar los intereses de los grupos minoritarios y erigirse en vigilante de la actuación de las mayorías.

Los órganos constitucionales autónomos, suponen en buena medida la creación de un gobierno “*paralelo*”, que tenga un reconocimiento constitucional dentro de la estructura política del Estado, y que aunque su naturaleza gubernamental sea innegable (por contar con dirección política, de manera primordial), su diseño institucional debe ser tal que en la medida de lo posible cuente con protecciones que lo “*aíslen*”, de manera tal que sea impermeable a todo tipo de influencias tanto políticas como económicas que le impidan realizar las funciones públicas que le corresponden para el bienestar público.³⁴

De lo anteriormente mencionado, surge la necesidad de que los órganos constitucionales autónomos se desenvuelvan en el ejercicio de funciones públicas de alto impacto para la población. En este sentido, siguiendo la clasificación propuesta por

³⁴ Ibidem, pág. 43

William Vázquez Irizarry, se ubican siete tipos distintos de órganos constitucionales autónomos:

a) *Reguladores*. Son entidades públicas de carácter económico o social, que desempeñan funciones adjudicativas o reglamentarias, para regular y supervisar la prestación de servicios públicos que se encontraban a cargo del Estado y cuya prestación pasó a la iniciativa privada, en virtud de las políticas neoliberales desarrolladas a partir de los años 80 del siglo XX.

b) *Corporaciones públicas*. El Estado realiza obras y presta servicios públicos siguiendo un esquema corporativo, a partir de empresas del Estado que sean administradas por técnicos expertos y no por la burocracia tradicional.

c) *Entes electorales*. Surgen de la necesidad de garantizar un manejo neutral de los procesos electorales que no genere ventajas en partido político alguno, sobre todo si es aquél que detenta el poder y tiene el propósito de mantenerlo.

d) *Auditorías*. La protección de los bienes y recursos públicos debe hacerse en forma autónoma para evitar los conflictos de intereses que supone el que un órgano se audite a sí mismo.

e) *Ministerio público y fiscales anticorrupción*. El inicio de una averiguación previa por la comisión de un delito, exige que los funcionarios investidos de las facultades para llevarlos a cabo, no puedan utilizarlo en su beneficio o en el de grupos o personas, para que cuenten con impunidad, o para utilizarlo con fines de persecución política.

f) *Defensorías de los derechos humanos*. Los encargados de salvaguardar los derechos de las personas frente a los abusos de las autoridades, deben estar al margen de los órganos del poder público que son quienes con mayor frecuencia los transgreden.

g) *Bancos centrales*. Las funciones de estabilización de precios y control de la inflación son eminentemente técnicos y deben estar alejados de las fuerzas políticas para evitar abusos y ganar credibilidad y confianza ante inversionistas y acreedores nacionales y extranjeros.³⁵

El diseño institucional de los órganos constitucionales autónomos es imperfecto, no permite que alcancen los niveles de independencia e imparcialidad deseados y los expone a los embates del gobierno, de los partidos políticos, y de otros grupos de interés económico, social y político. Un ejemplo de lo anterior es la desaparición del IFE, como órgano constitucional autónomo con el esquema imperante bajo la dirección de Luis Carlos Ugalde, y la creación de uno nuevo, con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, en el que se le da mayor participación a los partidos políticos en la toma de decisiones al interior del Consejo General, pero que finalmente fue una decisión adoptada porque el legislativo así lo quiso y en última instancia la partidocracia.

Una efectiva autonomía puede alcanzarse si los órganos constitucionales no estuvieran condicionados en cuanto al ejercicio de sus recursos presupuestales, el procedimiento para la designación de sus titulares, la integración de sus cuadros directivos, la estabilidad y permanencia que tengan en sus cargos y régimen de responsabilidades políticas.

³⁵ A diferencia del autor, no se estima que las universidades deban ser órganos constitucionales autónomos porque no ejercen dirección política; no obstante ello debe salvaguardarse su autonomía como espacio para la libre discusión de las ideas, la investigación científica, las humanidades, las artes y el ejercicio de la crítica.

CAPÍTULO II
DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

S U M A R I O:

1. Procedimiento empleado en México. **A.** Requisitos para ser titular. **a.** Nacionalidad. **b.** Edad. **c.** Inexistencia de responsabilidad penal o de inhabilitación. **d.** Perfil académico y experiencia profesional. **e.** Reservas o prohibiciones. **f.** Otros requisitos. **B.** Rotación escalonada. **C.** Propuesta de designación. **D.** Ratificación. **E.** Estabilidad en el cargo. **a.** Duración y reelección. **b.** Causas de remoción. **F.** Nombramiento de los presidentes de los órganos de composición colegiada. 2. Derecho comparado. **A.** Europa. **a.** Alemania. **b.** España. **c.** Francia. **d.** Italia. **B.** América. **a.** Argentina. **b.** Bolivia. **c.** Brasil. **d.** Colombia. 3. Propuesta de regulación.

1. Procedimiento empleado en México.

En los últimos veinte años la creación de órganos constitucionales autónomos ha sido una constante en la actividad desarrollada por el Constituyente Permanente, ya que a partir de las reformas y adiciones al artículo 28 constitucional por las que el Banco de México se constituye en la primera institución de esta naturaleza³⁶, y hasta las modificaciones publicadas el 10 de febrero de 2014, que otorgan tal carácter al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y a la Fiscalía General de la República, suman diez los órganos constitucionales autónomos previstos por la Carta Magna.

En ningún caso, la reforma constitucional ha creado un ámbito competencial y una estructura organizacional nuevas; por el contrario, en su mayoría se trata de órganos desconcentrados, o bien, de organismos descentralizados que fueron

³⁶ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993.

excluidos del ámbito de influencia del Poder Ejecutivo, por estimar que las funciones públicas que desempeñan son estrictamente técnicas, esenciales para el desarrollo del Estado y con un alto impacto en la sociedad, por lo que deben permanecer imparciales, alejados de cualquier presión de índole política o económica. En este sentido, todos los órganos están dotados de *paridad de rango*, en la medida en que no se encuentran subordinados jerárquicamente a ninguno de los poderes del Estado con los que guardan una relación de coordinación.

Las diferencias esenciales entre los órganos constitucionales autónomos residen en los preceptos constitucionales donde se ubican, así como en el ámbito de competencia y atribuciones, los cuales guardan relación con los elementos de *paridad de rango*³⁷, *inmediatez*, *esencialidad* y *dirección política*, a que hace referencia la doctrina y que de manera específica se describen a continuación:

³⁷ Este elemento es el más destacado, ya que se refiere a que el órgano es independiente; es decir, que no guarda dependencia o atadura con alguno de los tres poderes clásicos. Se omite del cuadro siguiente ya que es común a todos los órganos constitucionales autónomos.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

<i>Denominación</i>	<i>Inmediatez</i>	<i>Esencialidad</i>	<i>Dirección política</i>
<i>Banco de México (BANXICO) D.O.F. 20 de agosto de 1993</i>	Artículo 28, párrafo sexto	Estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional	Regula la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (CNDH) D.O.F. 13 de septiembre de 1999</i>	Artículo 102, apartado B	Protección de los derechos humanos en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen estos derechos, excepto el Poder Judicial de la Federación.	No tiene. Sus recomendaciones no son vinculatorias, la autoridad está obligada a responder por ellas, pero puede negarse a aceptarlas o cumplirlas, debiendo fundar y motivar su negativa
<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) D.O.F. 7 de abril de 2006</i>	Artículo 26, apartado B	Regula la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica que se genere y proveer a su observancia.	La información es de carácter oficial, por lo que cuentan con presunción de veracidad; es obligatoria para los tres niveles de gobierno y es la base para la planeación y diseño de políticas públicas a nivel nacional y regional.
<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación(INEE) D.O.F. 26 de febrero de 2013</i>	Artículo 3º, fracción IX	Evalúa el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior	Sus determinaciones constituyen actos de autoridad que regulan el ingreso, la promoción a funciones de dirección y supervisión, así como el reconocimiento y la permanencia de los profesores en el servicio profesional docente.
<i>Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) D.O.F. 11 de junio de 2013</i>	Artículo 28, párrafos décimo cuarto y del vigésimo a trigésimo primero	Garantiza la libre competencia y concurrencia económicas. Previene, investiga y combate los monopolios, las prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados.	Puede ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, para eliminar sus posibles efectos anticompetitivos.
<i>Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) D.O.F. 11 de junio de 2013</i>	Artículo 28, párrafos del décimo cuarto al trigésimo primero	Promueve el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Impone límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, a las concesiones y a la propiedad cruzada en los medios de comunicación	Regula, promueve y supervisa el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Otorga, revoca y autoriza cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en la materia.

Denominación	Inmediatez	Esencialidad	Dirección política
<p><i>Órgano Garante del Derecho a la Información Pública y la Protección de Datos Personales (IFAI)</i></p> <p>D.O.F. 7 de febrero de 2014</p>	<p>Artículo 6°, fracción VIII</p>	<p>Garantiza el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales</p>	<p>Sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.³⁸</p> <p>Conocerá de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de los órganos especializados en materia de acceso a la información en las entidades federativas y el Distrito Federal.</p>
<p><i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</i></p> <p>D.O.F. 10 de febrero de 2014</p>	<p>Artículo 26, apartado C</p>	<p>Encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.</p>	<p>No tiene</p> <p>Emite recomendaciones y mantiene coordinación con las autoridades, federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones</p>
<p><i>Instituto Nacional Electoral (INE)</i></p> <p>D.O.F. 10 de febrero de 2014³⁹</p>	<p>Artículo 41 fracciones III y V</p>	<p>Organiza las elecciones federales y ejerce atribuciones relacionadas con la preparación de la jornada electoral a nivel local.⁴⁰</p>	<p>Emite actos de autoridad de carácter administrativo (registro de candidaturas), normativo (expedir los Lineamientos en materia de Registro Federal de Electores) y jurisdiccional (conocer y resolver el recurso de revisión previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).</p>
<p><i>Fiscalía General de la República (FGR)</i></p> <p>D.O.F. 10 de febrero de 2014</p>	<p>Artículo 102, apartado A</p>	<p>Investigación de los delitos y ejercicio de la acción penal.⁴¹</p>	<p>Solicitud de medidas cautelares; búsqueda y presentación de pruebas; petición de aplicación de penas.</p>

³⁸ Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal.

³⁹ Vigente a partir de la instalación de su Consejo General, en sesión del 4 de abril de 2014. Su antecedente inmediato, el Instituto Federal Electoral, surgió como organismo público a partir de la reforma publicada el 19 de abril de 1994; sin embargo, es en la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, que se le concede voz pero no voto a los consejeros del Poder Legislativo, de los partidos políticos y al Secretario Ejecutivo, además se excluye la participación del Poder Ejecutivo, como premisas para alcanzar la plena autonomía del Instituto.

⁴⁰ Como son la capacitación electoral; determinación de distritos y secciones electorales; el manejo del padrón electoral; la ubicación de casillas y el nombramiento de los funcionarios de las mesas directivas; la regulación de sondeos, encuestas, conteos rápidos y la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos.

⁴¹ La representación de la Federación en los juicios que no sean de índole penal, de acuerdo al artículo Décimo Séptimo del Decreto, pasan a ser competencia del Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Como puede apreciarse, en el transcurso de un año han surgido seis órganos constitucionales autónomos en los temas de evaluación educativa, evaluación de la pobreza y de la política de desarrollo social, acceso a la información pública, competencia económica, telecomunicaciones y ejercicio de la acción penal.

La tendencia reformadora que ha impulsado la administración del presidente Peña Nieto, obedece entre otros factores, al cumplimiento de recomendaciones formuladas por organismos internacionales, así como a la necesidad de contar con órganos especializados que puedan desempeñar sus funciones de carácter técnico, con un nivel importante de autonomía funcional que evite la interferencia política y de grupos de interés.⁴²

Los cambios en el diseño institucional no han estado exentos de críticas, ya que se considera que las actividades regulatorias conferidas a los nuevos órganos constitucionales autónomos, son funciones netamente gubernamentales o administrativas que se inscriben en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo; por lo tanto, el surgimiento de esta clase de instituciones, conlleva un fraccionamiento en las tareas de gobierno, ya que rompe con el principio de unidad de acción y de propósito de la administración pública, como presupuesto para que su desempeño se realice de forma coherente y articulada.⁴³

En este aspecto, los críticos de las reformas consideran que la autonomía de los órganos puede lograrse si el órgano regulador está facultado para emitir su propio estatuto orgánico, ejercer su presupuesto de forma autónoma y emitir disposiciones administrativas en el ámbito de su competencia, sin necesidad de convertirlo en un órgano constitucional autónomo.

⁴² A manera de ejemplo, en la Exposición de motivos de la iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, suscrita por el Presidente de la República el 11 de marzo de 2013, se menciona que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico recomienda que “los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado”.

⁴³ FAYA RODRÍGUEZ, Alejandro, De la COFETEL al IFETEL: La historia de un violento péndulo, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, 2013, pág. 23.

Resulta difícil asumir una postura frente al debate que genera la conversión de los reguladores en órganos constitucionales autónomos, porque librarlos del ámbito de influencia del Poder Ejecutivo, no los hace menos vulnerables a sucumbir a intereses particulares.

Por otro lado, algunas de las recientes reformas constitucionales han sido tildadas de centralistas; baste decir que aunque la educación es una materia concurrente entre los tres niveles de gobierno, con las enmiendas aprobadas, los planes y programas de estudio y los lineamientos de evaluación serán determinados por el Ejecutivo Federal; asimismo, el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación en ejercicio de sus facultades de coordinación, podrá intervenir en los procesos de evaluación que realicen las autoridades educativas locales, lo cual pudiera resultar contraproducente si no se consideran las peculiaridades lingüísticas, étnicas, culturales, geográficas y económicas de cada entidad federativa.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, tendría que denominarse como “Nacional”, ya que conocerá de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de los órganos especializados en las entidades federativas y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información; de este manera, al ser un órgano de carácter terminal y por lo tanto, la máxima autoridad en la materia, estará por encima de las autoridades locales, lo que se traduce en un ejercicio centralizado de las atribuciones en materia de acceso a la información pública.

Igualmente centralista resulta la creación de un organismo electoral de carácter nacional que asume algunas de las funciones que le correspondían a las entidades federativas en la preparación de la jornada electoral, bajo el pretexto de garantizar que los poderes locales (especialmente el Gobernador), no influyan en las elecciones.

La proliferación de los órganos constitucionales autónomos, presenta nuevos retos para el diseño de las instituciones públicas, porque excluir determinadas materias del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, para trasladarlas a órganos “ciudadanos”, implica un redimensionamiento del Estado y la adopción de una nueva cultura jurídica en la que el ejercicio de la función pública ha dejado de ser el monopolio de los poderes tradicionales.

La creación de estos entes públicos no ha sido uniforme; es evidente que las diferencias entre ellos no se limitan a su ámbito de competencia, ya que afectan directamente la forma en que están conformados. Las recientes modificaciones a la Constitución han revelado que el procedimiento para la designación de los titulares de los órganos de gobierno difiere substancialmente entre los primeros órganos constitucionales que surgieron hace más de veinte años y los últimos que proceden de las recientes reformas.

La integración de los órganos constitucionales autónomos debe analizarse a partir de aquellos elementos generales o comunes a todos ellos, como son: los requisitos para ser titular; la rotación escalonada de sus miembros; la elaboración y presentación de una propuesta de designación; la ratificación o aprobación de dicho nombramiento; la estabilidad en el cargo, y en su caso, el procedimiento para la elección del presidente de la Junta de Gobierno.⁴⁴

A. Requisitos para ser titular

El nombramiento del titular de un órgano constitucional autónomo está sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos que deben cubrir los candidatos a ocupar dichos puestos, conforme a lo que señala la Constitución o bien las Leyes secundarias

⁴⁴ La mayoría de los órganos constitucionales autónomos son de carácter colegiado, con excepción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Fiscalía General de la República, que cuentan con un solo titular, que recibe el nombre de Consejero Presidente y de Fiscal General, respectivamente.

que rigen a cada órgano.⁴⁵ Algunas de estas exigencias son de carácter genérico, como son las que se refieren a la nacionalidad, a la edad y a la inexistencia de antecedentes de responsabilidad penal por delito doloso o inhabilitación. Existen otras condiciones, como el perfil académico y la experiencia profesional, que varían de un órgano a otro, dependiendo de la naturaleza de las actividades que forman parte de su competencia. Finalmente, existen reservas o prohibiciones para aquellas personas que hubieran ocupado un determinado puesto, cargo o comisión, a grado tal que se consideran como impedimentos para detentar la titularidad de algunos de los entes públicos que se analizan.

a. Nacionalidad

Deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Sólo en el caso del INEE y del CONEVAL, no se pide que los consejeros sean mexicanos por nacimiento, pudiendo serlo por naturalización. Tratándose del Banco de México existe la prohibición de adquirir otra nacionalidad.

Cabe resaltar que algunas leyes dicen “en pleno goce”, mientras que otras dicen “en ejercicio” de sus derechos, lo correcto es que abarquen ambas, puesto que son atributos de la personalidad.

b. Edad

Existe una tendencia general a que cuenten con treinta y cinco años de edad, existiendo variaciones de matiz en cuanto a la fecha en que debe cumplirse este requisito, ya que puede ser el día de la postulación como candidato (INEE), o bien el

⁴⁵ La Constitución prevé estos requisitos tratándose del IFAI, la COFECE, el IFETEL y la FGR; en los demás órganos, es necesario remitirse a las leyes secundarias que rigen a cada uno. El INE es un caso de excepción, debido a que a través de un Acuerdo de la Cámara de Diputados, emitido en cumplimiento a lo señalado en el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado A, inciso a), se establece el proceso para la integración del Comité Técnico de Evaluación, así como la Convocatoria para la elección de Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales que contendrá los requisitos que deben reunir los aspirantes a ocupar dichos cargos.

día de la designación o elección (IFAI, CNDH y FGR). Para la COFECE y el IFETEL se pide tener más de treinta y cinco años, es decir, a partir de los treinta y seis, sin especificar el momento en que debe cumplirse esa edad. En estos supuestos no se dispone una edad máxima para ocupar esos cargos.

Para los comisionados del BANXICO se pide que tengan menos de sesenta y cinco años a la fecha en que inicie el período para el que fueron designados; tratándose del INEGI, deben contar con menos de setenta años en la fecha en que Presidencia de la República entregue al Senado o a la Comisión Permanente la designación de los comisionados para efectos de su ratificación. En estos órganos no se dispone una edad mínima para ocupar dichos cargos.

En el caso del INE, los aspirantes deben tener más de treinta años de edad el día de la elección, estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía, vigente.⁴⁶

Para el CONEVAL, la Constitución no establece una edad mínima ni una máxima, dicho requisito deberá ser subsanado por la ley secundaria al momento de su expedición.

c. Inexistencia de responsabilidad penal o de inhabilitación

Es un requisito común a los órganos constitucionales autónomos que los candidatos para ser titulares cuenten con buena reputación y no hayan sido condenados por delitos intencionales o dolosos. En los casos del IFAI, CNDH, COFECE e IFETEL, se especifica que no podrán ser considerados para ser titulares

⁴⁶ De conformidad con lo señalado en el *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por la que se propone al Pleno el Proceso para la integración del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2014, y en vigor a partir de esa misma fecha, toda vez que así lo dispuso el artículo Quinto del propio *Acuerdo* cuando señala que entrará en vigor el mismo día de su aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados.

aquellas personas que hubieran sido acreedoras a pena corporal superior a un año de prisión. Tratándose del IFAI y de la CNDH, si la persona hubiera sido condenada por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, se considerará como una inhabilitación, cualquiera que haya sido la pena.

Se solicita asimismo, que los candidatos no hayan sido inhabilitados para ejercer el comercio (BANXICO, INEGI); para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (INEE, INEGI) o en el sistema financiero (BANXICO); ni removidos del algún cargo en el sector público o privado por alguna causa que implique responsabilidad administrativa de su parte (INEE, INEGI).

Los supuestos de la inhabilitación no fueron considerados por la Constitución en los casos de la COFECE, el IFETEL, el CONEVAL y la FGR. El Acuerdo de la Cámara de Diputados en el que se hace constar la convocatoria para integrar el Consejo General del INE tampoco lo consigna.

d. Perfil académico y experiencia profesional

En la mayoría de los casos, se exige a los aspirantes tener un título profesional relacionado con una carrera determinada; así, se requiere de un título que lo acredite como Licenciado en Derecho (CNDH, FGR); en alguna carrera relacionada con las materias económica, financiera o jurídica (BANXICO); en Educación, Evaluación, Ciencias Sociales o áreas afines (INEE); en Estadística, Geografía o Economía (INEGI). Existen otros casos en los que se pide el nivel profesional de licenciatura, sin especificar una disciplina concreta, como es el caso de la COFECE, el IFETEL y el INE.

Tratándose del CONEVAL, no se pide tener un título profesional en una carrera específica, aunque debe acreditarse contar con prestigio en los sectores privado y

social, así como en los ámbitos académico y profesional y tener experiencia en la materia de desarrollo social.

La experiencia profesional puede ser de carácter académico o en los sectores público o privado, con variaciones en cuanto a la temporalidad, dependiendo del órgano constitucional autónomo de que se trate, y que van desde los tres años para la COFECE y el IFETEL; cinco años para el INE, el BANXICO⁴⁷ y el INEGI; diez años para el INEE, el CONEVAL y la FGR; o bien, no se señala un período determinado para la experiencia profesional, como es el caso de la CNDH.

Para ser consejero del IFAI se piden los mismos requisitos que prevé el artículo 95 constitucional para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, pero suprimiendo el perfil profesional que requiere de profesionales en Derecho para ser Ministros. En este supuesto, aún no se cuenta con un perfil académico o una experiencia profesional específicos para ser consejero del IFAI, lo cual deberá señalarse en su momento en las leyes secundarias.

e. Reservas o prohibiciones

En términos generales se solicita que los candidatos no hayan sido Secretarios de Estado, Procurador o Fiscal General de la República, Gobernador de algún Estado, o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo a los requisitos que se establecen para cada órgano, esta prohibición se extiende a quienes fueron subsecretarios de Estado y procuradores generales de justicia de alguna entidad federativa (INE, CNDH, INEE); diputados federales o senadores (IFAI, INEE, COFECE, IFETEL); diputados locales (INEE, COFECE, IFETEL); dirigente de algún partido político o asociación política a nivel

⁴⁷ Dos de los cinco miembros de la Junta de Gobierno del Banxico, podrán ser designados teniendo tres años de experiencia en materias económica, financiera o jurídica. Los tres restantes deben haber ocupado un cargo de alto nivel en el sistema financiero o en una dependencia, organismo o institución que ejerza funciones de autoridad en materia financiera durante los últimos cinco años.

federal o estatal (INE, CNDH, INEE); dirigente de alguna asociación religiosa o sindical, o presidente municipal (INEE).

En el caso específico del INE, se prohíbe que ocupen el cargo de Consejero Electoral quienes hayan ocupado el cargo de Oficial Mayor en la administración pública federal; Secretario de Gobierno a nivel local; Subsecretario u Oficial Mayor en alguna entidad federativa; no haber sido candidato a algún cargo de elección popular; y no haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral o de su equivalente a nivel local. El CONEVAL establece prohibiciones similares a las del IFE, ya que no pueden ser consejeros quienes pertenezcan a un partido político o hayan sido candidatos a ocupar un puesto público de elección popular.

Asimismo, se prohíbe a las personas que en los últimos tres años ocuparon un empleo, cargo o función directiva en las empresas sujetas a los procedimientos sancionatorios instaurados por la COFECO, o en las empresas concesionarias reguladas por el IFETEL, aspirar a ocupar el cargo de comisionado en alguno de los dos órganos reguladores con los que estuvieron vinculadas.

En cuanto a su temporalidad, las prohibiciones varían de un órgano a otro. Tratándose del IFAI, CNDH, COFECE e IFETEL, los candidatos no debieron ocupar alguno de los cargos señalados el año previo a su nombramiento; para el INEE, la restricción opera dentro de los tres años anteriores y respecto del INE, se refiere a los cuatro años previos. El CONEVAL no señala temporalidad alguna.

El BANXICO, el INEGI y la FGR, no contemplan ningún tipo de prohibiciones o restricciones que estén relacionadas con los cargos públicos que hayan ocupado anteriormente quienes aspiren a ser titulares.

f. Otros requisitos

Para el IFAI y el INE se solicita una residencia en el país de dos años previos a la designación. Por otra parte, al menos tres de los siete comisionados del IFAI deberán ser mujeres, ya que la Constitución establece que en la conformación del organismo se procurará la equidad de género.

En la COFECE y el IFETEL se requiere acreditar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo.

B. Rotación escalonada

Hace referencia al número de integrantes y al orden en el que se suceden en el cargo los titulares de los órganos constitucionales autónomos, de manera tal que su relevo no se efectúe de forma simultánea. Este elemento presenta ventajas para la pretensión de alcanzar una autonomía efectiva, ya que al no coincidir el cambio de titulares con la sucesión presidencial, se procura que la administración de los órganos constitucionales autónomos no quede al arbitrio de una élite nombrada por el grupo político en el Gobierno; por otra parte, tratándose de órganos colegiados, la rotación escalonada garantiza la integración del quórum que necesita cada ente público para sesionar válidamente y adoptar los acuerdos relacionados con su objeto.

Las Juntas de Gobierno del BANXICO y del INEGI se compondrán por cinco miembros, uno de los cuales se encargará de la dirección del cuerpo colegiado, así como de la representación del órgano, denominándose Gobernador en el caso del Banco Central y Presidente tratándose del INEGI, durando en su encargo seis años cada uno. Los cuatro vicegobernadores y los cuatro vicepresidentes serán designados por un período de ocho años. El escalonamiento consiste en que el Gobernador o Presidente entrará en funciones el cuarto año de cada período presidencial, mientras

que los vicegobernadores o vicepresidentes cambiarán el primero, tercero y quinto año de cada gobierno, respectivamente.

El INEE cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, que desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. La designación escalonada de los miembros de la Junta de Gobierno, de acuerdo a lo señalado en el régimen transitorio de la reforma constitucional que le dio existencia, corresponde de la siguiente manera: dos nombramientos por cinco años, dos nombramientos por seis años y un nombramiento por siete años.

La COFECE y el IFETEL se integrarán por siete comisionados cada uno, que durarán en su encargo nueve años. A fin de asegurar el escalonamiento en el cargo de los Comisionados de la COFECE y del IFETEL, los primeros Comisionados nombrados en cada uno de esos órganos concluirán su encargo el último día de febrero de los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

El INE estará conformado por un Consejero Presidente y diez Consejeros electorales, que durarán en el cargo nueve años. El artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional, dispone que el Consejo General del INE deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales a partir de la fecha en que entre en vigor. A fin de respetar el sistema de escalonamiento, el Comité de Evaluación formará tres listas para igual número de consejeros que concluyen su encargo en tres años; cuatro listas para los consejeros que terminan en seis años; tres listas para consejeros electorales y una lista para el Consejero Presidente que ocuparán su período completo de nueve años.

El IFAI se compone de siete comisionados, que durarán en el cargo siete años. El sistema de escalonamiento previsto para este órgano constitucional autónomo prevé que los nombramientos serán de dos en dos por tres ocasiones hasta completar seis,

cuyos mandatos concluirán los días 31 de marzo de 2018, de 2020 y de 2022; en tanto que el séptimo comisionado concluirá su encargo el 31 de marzo de 2023.⁴⁸

El CONEVAL se integra por un presidente y seis comisionados, respecto de los cuales se entiende que ocuparán el cargo por cuatro años, ya que la Constitución señala que durante ese período serán sustituidos los dos consejeros con mayor antigüedad, aunque existe la posibilidad de que fueran propuestos y ratificados por un segundo período; es decir, que existe la posibilidad de reelección para un período adicional y que en todo caso no podrá exceder de ocho años su nombramiento.

Tratándose de los órganos con un sólo titular, el escalonamiento consiste en que no guardan coincidencia con la duración sexenal de la administración federal. En esta tesitura, el artículo 11 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone que el Presidente de dicho órgano durará en su encargo cinco años, con la posibilidad de optar por una reelección por un período igual. Conforme al artículo 102 constitucional, apartado A, el Fiscal General de la República, durará en su encargo nueve años sin que se encuentre prevista su reelección.

C. Propuesta de designación

Es el acto por el cual se determina a la persona que deba ocupar la titularidad de un órgano constitucional autónomo, ya sea en forma individual o como integrante de una Junta de Gobierno, si su conformación es colegiada. Es una proposición que está sujeta a la aprobación o ratificación de otro órgano. Generalmente son elaboradas por el titular del Poder Ejecutivo (BANXICO, INEGI, INEE, COFECE e IFETEL), aunque es

⁴⁸ El régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada el 7 de febrero de 2014, prevé tres posibles escenarios: que la totalidad de los miembros actuales soliciten su permanencia y que la obtengan; que algunos pidan continuar en el cargo y reciban la aprobación; o bien, que ninguno de los comisionados lo solicite, o bien que pidiéndolo no lo obtenga. En virtud de que no se alcanzó el voto de las dos terceras partes de los legisladores que integran las comisiones unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos Segunda, el 27 de febrero de 2013, la Mesa Directiva del Senado de la República rechazó la solicitud de ratificación de los consejeros del IFAI, debido a que “no se alcanzaron los acuerdos necesarios entre los integrantes de las comisiones dictaminadoras”.

posible que se den al interior de alguna de las cámaras del Congreso (el Senado interviene en la designación del presidente de la CNDH, de los consejeros del IFAI y del CONEVAL; en cambio, la Cámara de Diputados es competente tratándose de la integración de la Junta de Gobierno del INE). Pueden presentarse a través de una sola propuesta, con la elaboración de una lista o mediante una terna. En el caso de la FGR, la iniciativa tiene su origen en el Senado, pasa por el filtro de la Presidencia y regresa a la cámara de Senadores para la determinación final.

El presidente de la República designa de manera directa a los integrantes de la Junta de Gobierno del BANXICO y el INEGI, sometiendo dicho nombramiento a la ratificación o aprobación de la Cámara de Senadores o bien de la Comisión Permanente en los recesos de aquella. Igualmente interviene en la designación de los Consejeros del INEE, aunque no lo efectúa directamente sino por medio de una terna que somete al Senado de la República, para que de los tres candidatos propuestos elija a la persona que deba ocupar la plaza vacante.

Tratándose de la COFECE y el IFETEL el procedimiento resulta mucho más complejo, ya que los aspirantes a ser designados como Comisionados deberán presentar un examen de conocimientos ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del BANXICO, el INEE y el INEGI. Dicho Comité instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad. El Comité de Evaluación enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes por cada vacante, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. El Presidente de la República seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación ante el Senado de la República.

Para la designación del Presidente de la CNDH, es necesario que la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República realice una consulta previa 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, a partir de la cual se elaborará una terna de candidatos que será sometida a la consideración del pleno del Senado para efecto de elegir o ratificar a su titular. El mismo procedimiento de auscultación previa es aplicable para la elección de los siete consejeros del IFAI, aunque en este supuesto está previsto que el presidente de la República objete el nombramiento, dando lugar a una nueva designación por parte del Senado.

Con relación a la FGR, el primer Fiscal General será aquella persona que se encuentre ocupando el cargo de Procurador General de la República; sin embargo, en caso de ausencia definitiva de dicho funcionario público, el Senado de la República integrará una lista con al menos diez candidatos que deberá aprobarse por las dos terceras partes de los senadores presentes y remitirse al Ejecutivo Federal dentro de los veinte días siguientes a partir de la ausencia del Fiscal General. Dentro de los diez días siguientes a la recepción de la lista, el Presidente de la República deberá formular una terna que devolverá al Senado para efectos de la designación definitiva del Fiscal General.

El procedimiento de designación de los consejeros electorales del INE, inicia con la emisión de un Acuerdo que contendrá una convocatoria pública, la descripción de las etapas del procedimiento, las fechas límites y plazos improrrogables, así como la integración de un Comité Técnico de Evaluación, conformado por siete miembros de reconocido prestigio, de los cuales tres los nombrará la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante a que se refiere el artículo 6° constitucional, es decir el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. El Comité Técnico será el encargado de recibir la lista de los aspirantes y de evaluar el cumplimiento de los requisitos y la idoneidad del cargo; con estos elementos, elaborará una relación de cinco candidatos para los cargos vacantes, la cual deberá remitirse a la Junta de

Coordinación Política de la Cámara de Diputados, a fin de lograr los consensos políticos necesarios y posteriormente enviar al Pleno la propuesta de designación correspondiente, para el nombramiento definitivo.

En el caso del CONEVAL, la Constitución nada dice respecto a quien es el órgano facultado para hacer la propuesta de designación, remitiendo esta cuestión expresamente a la ley secundaria que determinará las características del procedimiento.

D. Ratificación

Es el acto de aprobación o confirmación de los candidatos propuestos en la designación, que realiza una de las Cámaras del Congreso (por regla general es el Senado), o bien por la Comisión Permanente en los recesos de aquella. Exige la adopción de un principio de mayoría en la votación por parte del órgano competente para realizarla.

Para el BANXICO y el INEGI, la Constitución es omisa en señalar los votos necesarios por los cuales el Senado debe ratificar una designación, por lo que debe entenderse que se adopta el principio de *mayoría simple*; es decir, con los votos de la mitad más uno de los miembros presentes.

Los titulares de los órganos constitucionales autónomos restantes, serán ratificados bajo el principio de *mayoría absoluta*; es decir, con los votos de las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República. El Presidente y los consejeros electorales del INE, así como el presidente y los consejeros del CONEVAL necesitan de la ratificación de su nombramiento por parte de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Es pertinente señalar, que no todos los casos suponen una ratificación, sino que implican una auténtica elección, en la que no hay que confirmar un nombramiento, sino pronunciarse por alguna de las opciones que se presentan a través de una *terna* y previa comparecencia de las personas propuestas, tal como sucede en la CNDH⁴⁹, en el INEE y en la FGR; o bien, en una *lista*, como cuando la Cámara de Diputados decide qué personas deben ocupar los cargos de consejeros electorales del INE.

Cabe destacar que, tratándose de los nuevos órganos constitucionales autónomos, el Constituyente Permanente ha llegado al extremo de prever en la propia Carta Magna, aquellos supuestos en los que no se alcance la mayoría necesaria para ratificar una designación:

a) Para el INEE, si la Cámara de Senadores no resolviera la ratificación dentro del plazo de treinta días, ocupará el cargo de consejero aquella persona que dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En el supuesto de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

b) Para la COFECE y el IFETEL, si la Cámara de Senadores rechazara al candidato presentado por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta. Dicho procedimiento se repetirá las veces que sea necesario, hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

c) Tratándose del IFAI, el Presidente de la República contará con diez días hábiles para objetar dicho nombramiento; en cuyo caso, el Senado hará una nueva propuesta que deberá ser aprobada por las tres quintas partes de los miembros

⁴⁹ De conformidad con el artículo 10, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la comisión competente de la Cámara de Senadores, presentará ante el pleno una terna, de la que se elegirá al presidente de dicho órgano.

presentes; si el segundo nombramiento fuera objetado, se hará un tercero que será definitivo en la medida en que lo aprueben las tres quintas partes de los senadores presentes. Si el nombramiento del Senado no fuera objetado en el plazo previsto, operará la confirmación ficta del nombramiento hecho por el Senado.

d) Respecto del INE, en caso de que haya vencido el plazo para que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados vote o remita las candidaturas al Pleno; o habiéndolo hecho, no se alcance la mayoría de dos tercios de los miembros presentes, deberá citarse al Pleno de la Cámara de Diputados a una sesión en la que procederá a hacer las designaciones por insaculación. Si no llegara a concretarse la elección de los consejeros por este medio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá a la designación de los consejeros mediante insaculación. En caso de que la falta absoluta del Consejero Presidente o de los consejeros electorales sea durante los primeros seis años, se nombrará un sustituto para cubrir la vacante; si esto fuera en los últimos tres años, se procederá a designar un nuevo consejero.

e) Para el CONEVAL, existe la posibilidad de que el presidente objete el nombramiento dentro del plazo de diez días, sin que la Constitución prevenga alguna consecuencia de dicho acto.

f) En el caso de la FGR, se dan tres supuestos. *Primero*, si en el plazo de veinte días el Presidente de la República no recibe la lista de candidatos elaborada por el Senado, designará a un Fiscal provisional y elaborará una terna (en la que podrá incluir a este último) y la remitirá al Senado para que proceda a su designación definitiva. *Segundo*, si el Ejecutivo no presentara ninguna terna, el Senado podrá elegir de entre los candidatos que se encontraban en la lista originalmente elaborada. *Tercero*, si el Senado de la República no hiciera la designación definitiva, el Presidente de la República designará directamente al Fiscal General a partir de los candidatos que hubiera en la lista o bien, en la terna respectiva.

Ni la Constitución, ni las leyes que rigen a la CNDH, al BANXICO y al INEGI, establecen los supuestos aplicables en caso de que no se presente la propuesta de designación, no se alcancen los votos necesarios, o se rechace la ratificación.

E. Estabilidad en el cargo

Este elemento se refiere a las circunstancias que garantizan la permanencia en el cargo de las personas que han sido designadas como titulares de un órgano constitucional autónomo, y que las preservan de los cambios que puedan interrumpir la continuidad de su gestión: *duración, posibilidad de reelección y causas de remoción.*

a. Duración y reelección

Son variables de un órgano a otro, e incluso, tratándose de los órganos de composición colegiada existen diferencias entre su presidente y el resto de los consejeros, siendo menor el tiempo por el que son designados aquellos.

En el BANXICO y el INEGI, el Gobernador o Presidente ocupan el cargo por seis años, mientras que los subgobernadores o vicepresidentes son designados por períodos de ocho años, con posibilidad de reelección en ambos casos. Es de llamar la atención que los comisionados del INEGI, no podrán ocupar el cargo por más de dos períodos, es decir, que pueden reelegirse por un período y no más. En cuanto al BANXICO, la Ley solamente menciona que estos podrán ocupar el cargo más de una vez, pero no establece un límite a la reelección que no sea el de la edad, por lo que puede afirmarse que es el único órgano de carácter público que permite la reelección indefinida, aunque se estima que la ley lo debería manifestar expresamente.

Los miembros de la Junta de Gobierno del INEE y del IFAI desempeñarán su encargo por períodos de siete años con posibilidad de ser reelectos por un período; es

decir, que en ningún caso podrán exceder de catorce años en el cargo. Designarán internamente a su presidente por un período de tres años, sin posibilidad de reelección.

Los comisionados del IFETEL y COFECE durarán en el cargo nueve años, sin posibilidad de reelección; mientras que su presidente, designado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, desempeñará sus funciones por cuatro años, con posibilidad de ser reelecto por un período.

El Presidente del INE y los demás comisionados serán designados por períodos de nueve años, sin posibilidad de reelección. El presidente del CONEVAL ocupará el cargo durante cinco años y los comisionados por cuatro años, cada cual con la posibilidad de una reelección.

El presidente de la CNDH durará en su encargo cinco años con posibilidad de reelegirse por un período más, mientras que la Constitución prevé que el titular de la FGR, estará al frente del Ministerio Público nueve años, sin mencionar el tema de la reelección.

b. Causas de remoción.

Los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en su calidad de servidores públicos, están sujetos a un régimen de responsabilidades previsto en el artículo 108, primer párrafo constitucional que establece lo siguiente:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Las responsabilidades de los titulares de los órganos constitucionales autónomos son de carácter *civil, penal, administrativa y política* como se precisa a continuación:

Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil es la consecuencia de una conducta dolosa o culposa, denominada *hecho ilícito*, cometida en violación al deber contenido en el ordenamiento jurídico o en una obligación contractual previamente contraída, que causa un daño o menoscabo en el patrimonio de una persona o bien, la privación de una ganancia lícita.⁵⁰

En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad civil se presenta cuando durante la prestación del servicio “...se *daña o perjudica los bienes de la administración o de particulares. Incurren en esta responsabilidad los manejadores de fondos o valores de gobierno, los funcionarios al autorizar adquisiciones o contratar o ejecutar obras públicas, etc.*”⁵¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a ella en el artículo 111, párrafo octavo al señalar que: “*En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia*”.

⁵⁰ Cfr. GALINDO GARFIAS, Ignacio, “Responsabilidad Civil”, en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV: P-Z, México, Porrúa, 2001, pág. 3550 y 3551.

⁵¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 227.

La responsabilidad civil está directamente relacionada con el concepto de reparación del daño que consiste en “...*la obligación de restituir o restablecer la estimación anterior, y cuando ello no sea posible, en el resarcimiento del dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en el pago de los gastos judiciales*”.⁵²

Responsabilidad Penal

Es el “*deber jurídico de sufrir la pena que recae en quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable*”,⁵³ es decir, que todo delito cometido por el servidor público durante el desempeño de su encargo será perseguido y sancionado por la legislación penal.

En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal está sustentada en el artículo 109, fracción II constitucional. Para efecto de su determinación, el Congreso de la Unión debe valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones del servidor público, que estos tengan el carácter de delictivos y que hayan sido cometidos durante el período de su encargo, para posteriormente formular una declaración de procedencia en términos de lo que disponen los artículos 111 constitucional y 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que el inculcado quedará separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Cabe destacar que, de conformidad con lo señalado por el artículo 111 constitucional en su primer párrafo, los únicos titulares de los órganos constitucionales autónomos a los que la Carta Magna considera susceptibles de la declaración de procedencia son el Fiscal General de la República, así como el Presidente y los Consejeros Electorales del INE.

⁵² GALINDO GARFIAS, Ignacio, Op. Cit. pág. 3551.

⁵³ BUNSTER, Álvaro, “Responsabilidad Penal”, en: Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV: P-Z, Porrúa, México, 2001, pág. 3372

A este respecto se considera que debe darse igual tratamiento a los titulares de los demás órganos constitucionales autónomos, en interés al principio de paridad de rango que les es inherente, pero también por una simple cuestión de equidad, ya que el mismo artículo 111 en su párrafo quinto, hace sujetos de la declaración de procedencia por la comisión de delitos federales a *“los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía”*, para el efecto de que las Legislaturas correspondientes procedan como corresponda, poniendo al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

Responsabilidad Administrativa

Se sustenta en el artículo 109, constitucional, fracción III cuando refiere que *“se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”*. Es decir, que conforme a lo dispuesto en la legislación secundaria, concretamente en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podrá imponerse amonestación pública o privada, suspensión de tres días a un año, destitución de puesto, sanción económica o inhabilitación temporal que va de tres meses a veinte años, dependiendo de la gravedad de la infracción, al servidor público que contravenga los principios que rigen el servicio público así como las obligaciones que impone el artículo octavo de la referida Ley.

De acuerdo con el análisis propio de esta investigación, pudiera pensarse que los titulares de los órganos constitucionales autónomos no tienen responsabilidad administrativa al no tener un superior jerárquico, una característica de la *paridad de rango* con el Poder Ejecutivo; sin embargo, el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que los sujetos de la ley, es decir, su ámbito personal de aplicación, son *“los servidores públicos*

federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional”, incluyendo, por supuesto, a los titulares de los órganos constitucionales autónomos.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha resuelto en dos tesis aisladas, la LXXIV/2009 y la LXXV/2009, correspondientes a la Novena Época, que los procedimientos de responsabilidad civil, penal, administrativo y político son autónomos; que para efectos de fincar responsabilidades y aplicar sanciones se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, independientemente de su jerarquía, y que si bien es cierto existen sujetos que pueden ser sancionados mediante juicio político, al descansar el sistema de responsabilidades en el principio de autonomía, es factible que se les sancione a través del procedimiento administrativo.⁵⁴

Si bien es cierto los criterios anteriores están circunscritos al ámbito de la administración pública federal, no se considera que deba interpretarse de manera restrictiva, cuando es el propio artículo 108, párrafo primero de la Constitución quien hace extensivo el ámbito de la responsabilidad al personal de los organismos a quienes la propia Norma Suprema otorga autonomía.

Responsabilidad Política

La responsabilidad política está prevista en los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, que disponen que puede sujetarse al servidor público a *Juicio Político*, cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en

⁵⁴ Vid. Tesis: **2ª. LXXIV/2009**, SERVIDORES PÚBLICO REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUEDEN SER SANCIONADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDOS EN EL TÍTULO IV DE LA LEY SUPREMA, y **2ª LXXV/2009**, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD, ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO, en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, pág. 465 y 470, respectivamente.

perjuicio de los intereses jurídicos fundamentales o su buen despacho, pudiendo ser acreedores a las sanciones de destitución e inhabilitación previstas por la ley.

La Carta Magna establece en los artículos correspondientes a cada uno de los órganos constitucionales autónomos, que sus titulares podrán ser removidos de sus cargos por “causa grave”, en los términos del Título IV de la propia Constitución.

Si bien es cierto, no está definido constitucionalmente lo que se entiende como “causa grave”, de la lectura de los artículos 109, 110 y 111 constitucionales, se desprende que los titulares de los órganos constitucionales autónomos serán sancionados con destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, si como consecuencia de un *Juicio Político* se demostrara que incurrieron en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Por otra parte, en caso de que existieran elementos suficientes para presumir que dichos funcionarios cometieron delitos durante su encargo, serán separados del mismo, previa declaración de procedencia que en su caso emita la Cámara de Diputados.

Por regla general, en el caso de *Juicio Político* como en la declaración de procedencia, la Cámara de Diputados resolverá por mayoría absoluta de las dos terceras partes de sus miembros; sin embargo, existen excepciones, como es el supuesto en el que se ubican la COFECE y el IFETEL, ya que de acuerdo con el artículo 28, fracción XI constitucional, el Senado de la República será el competente para declarar la remoción de los comisionados por “falta grave”. Otro caso de excepción es el del Fiscal General de la República, que en términos del artículo 102, apartado A, fracción I constitucional, será removido por el Ejecutivo Federal, por las “causas graves” que establezca la ley; esta determinación podrá ser objetada por una mayoría simple de los miembros presentes del Senado de la República, dentro de los

diez días hábiles siguientes a la remoción, teniendo como efecto la restitución de quien fuera separado de su cargo.

El INE es otro caso de excepción, ya que si bien es cierto el artículo 41 constitucional, que regula de manera específica a este órgano, nada dice sobre las causas de remoción de su Presidente y de los consejeros electorales, los artículos 110 y 111 de la Constitución, prevén que dichos servidores públicos podrán ser sujetos de juicio político y de declaración de procedencia, respectivamente.

Por último, hay que señalar que existe una restricción común a todos los titulares de los órganos constitucionales autónomos: que no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

F. Nombramiento de los presidentes de los órganos de composición colegiada

La designación del Gobernador del BANXICO y el Presidente del INEGI es una prerrogativa del presidente de la República, quien elegirá de entre los miembros que conforman la Junta de Gobierno. Mientras el cargo de dirección de la Junta de Gobierno se encuentre vacante, el subgobernador o vicepresidente con más antigüedad, ocupará el cargo de manera provisional. De acuerdo al principio de escalonamiento, entrarán en funciones el cuarto año de cada período presidencial, con una duración de seis años.

Los requisitos para ocupar el cargo de Presidente del Consejo General del INE, su duración y el procedimiento para su designación es el mismo previsto en el *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados* para el resto de los consejeros electorales, con nueve años de duración sin posibilidad de reelección. El Comité Técnico de Evaluación deberá integrar una sola lista con las cinco personas que hayan obtenido la evaluación más alta para ocupar dicho cargo. Existe la

posibilidad que una misma persona se encuentre en alguna de las listas para cubrir una vacante de consejero electoral, como en la relativa a la elección de Consejero Presidente.

En el caso del INEE y del IFAI, es la propia Junta de Gobierno la que de manera colegiada, nombrará a quien la presida con el voto mayoritario de tres de sus integrantes. El presidente de ambos institutos desempeñará dicho cargo por un período de tres años. Tratándose del INEE no existe posibilidad de reelección; en el supuesto correspondiente al IFAI, es factible la renovación por un período.

Los presidentes de la COFECE y el IFETEL serán nombrados por el Senado de la República de entre los comisionados que integran la Junta de Gobierno de cada órgano, mediante el voto de la mayoría absoluta de los legisladores presentes, y durarán en su cargo cuatro años, con la posibilidad de ser reelectos por un nuevo período. Cuando la designación recaiga en un comisionado que termine su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

El artículo 26 constitucional establece que la designación del Presidente del CONEVAL será en los mismos términos que la de los comisionados; con lo cual no deja nada en claro, ya que hace una remisión expresa hacia la legislación secundaria. Pese a ello, deja entrever que será el Senado quien lo determine por el voto de los dos tercios de sus miembros y bajo los mismos requisitos que se exigen para ser comisionado. Se considera que, salvo que la legislación secundaria defina las reglas aplicables, el del CONEVAL sería un procedimiento equivalente al de la CNDH y al del IFAI, que se dan al interior del Senado, y en el que el Presidente puede objetar el nombramiento, como de hecho sucede en el supuesto del IFAI.

2. Derecho comparado

El estudio de los órganos constitucionales autónomos no debe limitarse a la revisión de las instituciones jurídicas nacionales, ya que esto equivaldría a tener una perspectiva incompleta, reducida a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico; por el contrario, es necesario hacer un ejercicio de comparación y aprender de las experiencias adquiridas en otros países, a fin de alcanzar un diseño institucional satisfactorio, en el que se incorporen las mejores prácticas relacionadas con este tema.

En este sentido, resulta relevante destacar lo señalado por Biscaretti di Ruffia, quien entre las diversas finalidades del *método comparativo*, destaca el lograr una mejor interpretación y valoración de las instituciones jurídicas del ordenamiento nacional, que tengan un mismo origen y se rijan por los mismos principios comunes, así como proporcionar una importante aportación a la *política legislativa*, debido a que:

*“...un buen conocimiento de las leyes e instituciones de países similares por sus estructuras constitucionales podrá resultar extremadamente útil a aquellos que deben asumir las nuevas exigencias normativas que se manifiestan en el ordenamiento nacional, ya sea para alcanzar una mejor elaboración técnica de las normas mismas o para aprovechar la experiencia concreta derivada de su aplicación ya realizada; es decir, las aportaciones de la investigación comparativa pueden constituir la orientación más útil y el freno más eficaz para la fantasía, a veces demasiado desenfrenada, de los legisladores nacionales”.*⁵⁵

Estas reflexiones gozan de gran actualidad, puesto que la proliferación de nuevos entes públicos surgidos de las recientes reformas constitucionales, hace necesario analizar instituciones de Europa y América, semejantes a los órganos

⁵⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 80.

constitucionales autónomos, para desarrollar un diseño institucional que fortalezca su independencia frente a los poderes tradicionales.

El órgano constitucional autónomo presente en la mayoría de los sistemas jurídicos analizados es el Tribunal Constitucional, cuyas funciones son equivalentes a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes y actos administrativos. Por lo demás, existen otras instituciones de relevancia constitucional y autoridades independientes, que tienen un alto grado de autonomía y que realizan actividades equivalentes a las de los órganos constitucionales autónomos, pero que no pueden considerarse como tales porque no gozan de *paridad de rango*, lo que llevaría a preguntarse si este esquema es el más adecuado, sobre todo tratándose de los reguladores.

A. Europa

En este apartado se hace un somero análisis de instituciones de Alemania España, Francia e Italia.

a. Alemania

Conforme a lo señalado en el artículo 92 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949, la Corte Constitucional Federal forma parte del Poder Judicial, por lo que no puede considerarse como un ente autónomo.⁵⁶ Los únicos órganos públicos a los que la Constitución Alemana reconoce

⁵⁶ La Ley sobre el *Tribunal Federal Constitucional*, lo define como un “tribunal federal autónomo e independiente con respecto a todos los demás órganos constitucionales”, por lo que guarda paridad de rango con el Presidente de la República, el Parlamento, el Consejo Federal y el Gobierno. No obstante ello, el artículo 92 de la Constitución Alemana establece que: “El Poder Judicial es confiado a los jueces; es ejercido por la *Corte Constitucional Federal* y por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los Länder”; por lo tanto, pese a que actúa con un margen de independencia y sus determinaciones son obligatorias para los demás poderes, la Constitución expresamente lo ubica como parte del Poder Judicial, por lo que no puede llamarse órgano constitucional autónomo. Sobre el particular véase: SAÑA, Heleno, “El Tribunal Constitucional Alemán”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 38, Mayo-Agosto de 1980, pág. 473.

independencia son el *Deutsche Bundesbank* o Banco Federal Alemán (artículo 88), y el Tribunal Federal de Cuentas (artículo 114, párrafo segundo).

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica que lo rige, el Bundesbank se concibe como un órgano independiente que no está sujeto a las instrucciones del Gobierno Federal en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas. El gobierno y la administración del Banco Central corren a cargo de un Comité Ejecutivo conformado por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros, que deben contar con las más altas calificaciones profesionales. El Presidente, el Vicepresidente y uno de los miembros, serán designados por el Presidente de la República; la designación de los otros tres miembros correrá a cargo del Bundesrat (Senado), de común acuerdo con el Gobierno Federal, encabezado por el Canciller. La duración de sus miembros es por ocho años y en casos excepcionales por períodos menores, siempre y cuando no sean inferiores a cinco años.

El Tribunal Federal de Cuentas goza de la garantía de independencia judicial, que consiste en que “los miembros no están obligados a cumplir ningún tipo de instrucción, ya sea del Parlamento, del Gobierno Federal o de otros Organismos Federales. No se les puede mandar que analicen o controlen determinadas materias o utilicen métodos de fiscalización predeterminados”.⁵⁷ Se encuentra integrado por un Presidente, un Vicepresidente, así como por los jefes de las divisiones y de las unidades de auditoría. Permanecen en sus cargos doce años sin posibilidad de reelección y deberán ser personas competentes para ocupar cargos judiciales, aunque en menor medida puede admitir economistas e ingenieros. El Gobierno Federal propondrá al Presidente y Vicepresidente a las Cámaras del Parlamento, quienes lo elegirán sin debate mediante mayoría simple en voto secreto.⁵⁸

⁵⁷ ENGELS, Dieter, “El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender: Relaciones”, en: *Revista Española de Control Externo*, Vol. 4, N° 12, Fasc. 2, Madrid, 2002, pág. 28.

⁵⁸ Secciones 3 y 5 de la Ley del Tribunal de Cuentas, del 11 de julio de 1985.

El sistema jurídico alemán reconoce la existencia de instituciones públicas encargadas de llevar a cabo determinadas funciones públicas mediante la participación de los afectados o interesados y bajo su propia responsabilidad, sin recibir órdenes o instrucciones y sometidas únicamente al control jurídico del Estado.⁵⁹

Estos entes públicos, son creados mediante ley, cuentan con una personalidad jurídica propia, separada de la Administración y del control jerárquico que pueda ejercer, y desarrollan materias diversas, como son los medios de comunicación, actividades económicas y de seguridad social. Al tener como propósito fundamental el fomento de la participación de los ciudadanos, los miembros de dichas instituciones proceden de la sociedad civil, y los electores son mayoritariamente las organizaciones y grupos sociales; es por esta razón que uno de los requisitos para ser miembro, consista en pertenecer a un grupo o asociación representativos de una determinada actividad.

b. España

La Constitución Española de 1978, actualmente en vigor, reconoce la existencia de seis órganos constitucionales: la Corona, en la persona del Rey como Jefe de Estado, y el Gobierno que descansa en el Presidente del Gobierno Español que encabeza la administración pública; el Congreso de los Diputados y el Senado, que conforman las Cortes Generales, depositarias del Poder Legislativo; el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano de gobierno al interior de la judicatura, y el Tribunal Constitucional, que en su carácter de intérprete supremo de la Constitución es independiente de los demás órganos constitucionales; es decir, de aquellos que encarnan a los poderes tradicionales del Estado.⁶⁰

⁵⁹ Cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades independientes*, Barcelona, Ariel, 2002, pág.154.

⁶⁰ Vid. Título IX de la Constitución Española de 1978 y artículo primero de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional conoce del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad contra Leyes y disposiciones normativas o actos con fuerza de ley; del recurso de amparo por violación a los derechos y libertades públicos; de los conflictos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas; de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado y de la declaración de inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales, entre otros.

En cuanto a su organización, se compone de doce miembros nombrados por el Rey: cuatro a propuesta de una mayoría de tres quintas partes de los miembros del Congreso de los Diputados; cuatro bajo propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos, a propuesta del Gobierno y otros dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

Para ser miembro de dicho Tribunal se necesita ser un jurista de reconocida competencia y prestigio con más de quince años de experiencia como magistrado, fiscal, profesor universitario, funcionario público o abogado postulante. Sus miembros ocuparán los cargos por períodos de nueve años, renovándose escalonadamente de cuatro en cuatro, cada tres años. El presidente será designado por el Rey de entre los miembros del Tribunal y ocupará dicho puesto por tres años.

Existen otros órganos denominados *de relevancia constitucional*, como son el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado,⁶¹ similares a la Auditoría Superior de la Federación, la CNDH, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a las funciones que realizan. Estos órganos, a pesar de mantener un cierto grado de autonomía, no pueden considerarse órganos constitucionales autónomos, porque adolecen de la *paridad de rango*, es decir, que se encuentran subordinados a alguno de los poderes tradicionales.⁶²

⁶¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia*, p. 249.

⁶² El Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo dependen de las Cortes Generales (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo y Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril). El Consejo de Estado goza de autonomía

Dentro del ordenamiento jurídico español, también existen otros entes, denominados por la doctrina como *autoridades independientes* que son “*organismos públicos, creados o reformados recientemente por el legislador, que disponen de una considerable autonomía frente al Gobierno (y, a veces, también frente al Parlamento), que actúan en ámbitos de especial trascendencia, económica política o social, y que desempeñan en algunos casos, funciones reguladoras, y en otros, de prestación de servicios*”.⁶³ De entre las *autoridades independientes* mencionadas, cabe destacar al Banco de España, la Agencia de Protección de Datos y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, semejantes al BANXICO, al IFAI y al IFETEL.

c. Francia

Por el carácter esencial de sus actividades y por la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en su conformación, el único ente público equivalente a un órgano constitucional autónomo es el Consejo Constitucional, que tiene competencia para emitir *declaraciones de conformidad con la Constitución*, respecto de leyes orgánicas, proyectos de ley que deban ser sometidos a referéndum⁶⁴ y de los reglamentos que rijan a la Asamblea Nacional y al Senado; para conocer de la *cuestión prioritaria de constitucionalidad*, tratándose de disposiciones legislativas que atenten contra los derechos y libertades garantizados por la Constitución; para examinar las reclamaciones y proclamar los resultados del escrutinio de la elección presidencial; para resolver las impugnaciones en contra de las elecciones de diputados y senadores, así como para vigilar la regularidad del referéndum y proclamar sus resultados.⁶⁵

orgánica y funcional, pero como máximo órgano consultivo del Gobierno, mantiene un carácter auxiliar respecto a este (Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril).

⁶³ SALVADOR MARTÍNEZ, María, Op. cit., pág. 29.

⁶⁴ De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958, serán sometidos a referéndum los proyectos de ley que versen sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

⁶⁵ Vid. Título VII de la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958 (artículos 56 a 63) y Decreto Legislativo número 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, por el que se aprueba la Ley Orgánica del Consejo Constitucional.

El Consejo Constitucional se compone por nueve miembros electivos que durarán en el cargo nueve años sin posibilidad de reelección, renovándose de manera escalonada por tercios cada tres años. Tres de sus miembros son nombrados directamente por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Senado. Además, los expresidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho. El Presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República de entre los miembros natos y electivos del Consejo.

El Defensor de los Derechos, regulado en el artículo 71-1 de la Constitución Francesa, es una institución que merece una mención especial, ya que la *Ley Orgánica No. 2011-333 de 29 de marzo de 2011*, establece en su artículo 2º, primer párrafo que es una: “autoridad constitucional independiente, que no recibirá en el ejercicio de sus atribuciones ninguna instrucción”. En este sentido, es la primera de una larga lista de instituciones francesas a las que el legislador denomina como *autorité administrative indépendante*, entre las que destacan la Agencia de Evaluación de la Investigación y de la Educación Superior, la Autoridad de Mercados Financieros, la Autoridad de Competencia, la Comisión Bancaria, la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos, la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública y el Comité de Seguridad de los Consumidores, entre otros órganos.

Estas autoridades independientes, se caracterizan por ser órganos que toman decisiones ejecutivas y no solamente de carácter consultivo; además, pertenecen a la administración pública del Estado, pero sin encontrarse sometidas a los mecanismos ordinarios de control jerárquico, manteniendo un nivel de autonomía frente a las presiones de los grupos económicos o de interés de carácter privado así como respecto del gobierno. Las autoridades independientes, al igual que los órganos constitucionales autónomos, justifican su existencia a partir de los principios de neutralidad política, especialización técnica y eficacia,⁶⁶ pero adolecen del requisito de *paridad de rango*, esencial para considerarlos como sus iguales.

⁶⁶ Cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, Op. cit. pág. 201.

La mayoría de las autoridades independientes han sido creadas por ley, y no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio, lo que las distinguiría de los órganos constitucionales autónomos. En la designación de sus miembros participa el Gobierno directamente (tratándose de los reguladores económicos); los profesionales o representantes de los sectores a regular; las “altas jurisdicciones”, que son el Consejo Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Casación conjuntamente; o bien, los órganos políticos del Estado, como son el Presidente de la República, el Senado y la Asamblea Nacional.

Una característica común, consiste en que las altas autoridades jurisdiccionales, automáticamente forman parte del órgano de gobierno de una autoridad independiente; por lo tanto, en su mayoría están conformadas por jueces y magistrados, pero existen casos en los que se admite a profesionales de los sectores interesados y a representantes sindicales.

La duración en el cargo es variable, va de los tres a los nueve años, procurando que la renovación no coincida con el mandato del Presidente, ni con el período de la legislatura. La elección es de manera escalonada, generalmente por tercios cada determinado número de años, y sólo pueden ser cesados por el Gobierno, sin que exista la posibilidad de ser reelectos.⁶⁷

d. Italia

La Constitución de la República Italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1947, en su artículo 134 previene la existencia de una Corte Constitucional competente para conocer sobre las controversias de legitimidad constitucional de las leyes y de los actos, con fuerza de ley, del Estado y de las Regiones; sobre los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y sobre los que surjan entre el Estado y las

⁶⁷ Ibidem, pág. 220-221.

Regiones y los de las Regiones entre sí, y sobre las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, conforme a las normas de la Constitución. Es un ente público separado del Tribunal Supremo, cabeza del Poder Judicial, que se encuentra al mismo nivel que el presidente del Gobierno y las Cámaras del Congreso y que tiene la facultad de organizar autónomamente su propia actividad, así como la estructura que le sea necesaria.

En cuanto a su composición, se encuentra integrada por quince miembros, en cuya designación se busca lograr un equilibrio entre los poderes públicos, ya que un tercio son designados por el Presidente de la República; otro tercio lo designa el Parlamento en su conjunto, con una mayoría de dos tercios en los primeros tres escrutinios y de tres quintas partes en el cuarto escrutinio, y el tercio final es designado por las supremas magistraturas ordinaria (Corte de Casación) y administrativa (Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas), por lo tanto es el único que en su composición participan los tres poderes.

Los miembros de dicho órgano serán escogidos entre los magistrados, incluso los jubilados, de las jurisdicciones superiores ordinaria y administrativa, los catedráticos universitarios en disciplinas jurídicas y los abogados con más de veinte años de ejercicio profesional, sin que exista un límite mínimo o máximo de edad.

Los magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por nueve años, que es un período superior al que tiene una legislatura o el Gobierno (cinco años), e incluso el Presidente de la República (siete años), sin posibilidad de reelección. Las designaciones son escalonadas, de manera tal que los cambios se dan en forma parcial y gradual por bloques de dos o tres miembros. La elección del Presidente se efectúa al interior del Consejo por voto secreto y mayoría simple, para ocupar el cargo

por tres años con posibilidad de reelección, pero en todo caso, el nombramiento estará condicionado a los nueve años en que fue designado como miembro de la Corte.⁶⁸

Por otra parte, la Constitución Italiana, reconoce en su artículo 100 que la ley garantizará la independencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas y de sus componentes frente al Gobierno; asimismo, establece en su artículo 104 que el Consejo Superior de la Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder.

A manera de ejemplo y de acuerdo a la *Ley del 27 de abril de 1982, No. 186. Ordenamiento de la jurisdicción administrativa y del personal de secretaría y auxiliar del Consejo de Estado, y de los Tribunales Administrativos Regionales*, el Consejo de Estado se integra por un Presidente del Consejo, por los presidentes de secciones y por los consejeros de Estado. El Presidente del Consejo es designado de entre los magistrados que han ejercido por lo menos durante cinco años funciones directivas, mediante decreto del Presidente de la República, bajo propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros, oyendo el parecer del Consejo de la Presidencia.

B. América

En relación con el continente americano, se estudiarán las instituciones previstas por las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia.

a. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina, sancionada el 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995, contempla la existencia de un solo órgano al que

⁶⁸ CORTE COSTITUZIONALE, *¿Che cosa è la Corte Costituzionale?*, 4a ed., Servizi Tipografici Carlo Colombo, S.R.L., Roma, 2012, pág. 24.

puede considerarse como constitucional autónomo: el Ministerio Público, previsto en el artículo 120, que señala:

“Artículo 120.- El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

De la simple lectura que se haga al índice de la Constitución Argentina, se aprecia que el Ministerio Público es un ente autónomo, al que le ha sido asignada una de las secciones del Título Primero correspondiente al Gobierno Federal, junto a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Ministerio Público, de acuerdo con lo señalado en su Ley Orgánica, la 24.946, publicada en el Boletín Oficial el 23 de marzo de 1998, es un órgano bicéfalo o dual, conformado por el Ministerio Público Fiscal, encabezado por el Procurador General de la Nación, y por el Ministerio Público de la Defensa, cuyo titular es el Defensor General de la Nación.

El Procurador General de la República es competente para ejercer la acción penal y para representar a la Federación ante la Corte Suprema; en cambio, el Defensor General de la República, es el encargado de realizar todas las acciones conducentes para la defensa y protección de los derechos humanos, así como de promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso a la justicia de los sectores discriminados. Los requisitos comunes para ocupar ambos cargos, de acuerdo al artículo 7° de la Ley Orgánica del Ministerio Público son: ser ciudadano argentino, con

título de abogado de validez nacional, con ocho años de ejercicio profesional, y además, reunir los requisitos que marca el artículo 55 de la Constitución Nacional para ser Senador, es decir, tener un mínimo de treinta años de edad, haber sido seis años ciudadano de la Nación, y disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente.

El procedimiento de elección que marca el artículo 5° de la Ley Orgánica, señala que “serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios presentes”, lo que supone que el Presidente hace una propuesta de designación que ratifica la Cámara Alta. Es un puesto con una alta estabilidad, toda vez que conforme al artículo 13 de su Ley Orgánica, todos los magistrados del Ministerio Público, incluyendo a sus titulares, el Procurador y el Defensor, tienen un nombramiento indefinido, que tiene como limitaciones la buena conducta, que al perderse es causa de revocación, y la edad, teniendo como límite los setenta y cinco años, aunque existe la posibilidad de que excediendo esta edad haya nuevas designaciones por períodos de cinco años.

El Defensor del Pueblo, es definido por el artículo 86 de la Constitución Argentina como “un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad”. Su ámbito competencial consiste en la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución y las leyes. Debe advertirse una inconsistencia por parte del constituyente argentino que lo ubica dentro de la esfera del Poder Legislativo, ya que si bien es cierto en su creación participan ambas Cámaras del Congreso con los votos de las dos terceras partes de sus miembros, esa circunstancia no lo inscribe en la estructura de dicho Poder. Como ejemplo de ello tenemos los órganos constitucionales autónomos de México en los que participa una sola de las cámaras, como es el caso del INE en el que sólo participa la Cámara de Diputados; o bien la CNDH y el IFAI, en donde sólo participa el Senado.

En cuanto a la Auditoría General de la Nación, es un órgano de asistencia técnica del Poder Legislativo, que emite dictámenes sobre el desempeño y situación general de la administración pública, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, que sirven de sustento a la opinión del Poder Legislativo respecto de estos temas. De acuerdo al artículo 122 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado, se compone de seis auditores y un presidente, de los cuales tres serán designados por períodos de cuatro años y los otros cuatro, incluyendo al presidente, por ocho años. En todo caso, la designación corre a cargo de las Cámaras del Congreso; asimismo, el Presidente de la Auditoría, será nombrado por los presidentes de los cuerpos legislativos que conforman el Congreso Nacional. No constituye un órgano constitucional autónomo, porque orgánicamente depende del Congreso Nacional.

Los llamados “entes autárquicos” previstos en el sistema jurídico argentino, son personas jurídicas que tienen la capacidad de administrarse a sí mismas y que realizan funciones reguladoras, como es el caso del Banco Central, el cual no está sujeto a las órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo, ni podrá asumir obligaciones sin autorización expresa del Congreso. Por lo que hace a su integración, el Banco Central estará gobernado por un directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y ocho directores, que deberán ser argentinos con no menos de diez años de ejercicio de la ciudadanía, con probada idoneidad en materia monetaria, bancaria, o legal vinculada al área financiera y gozar de reconocida solvencia moral. Sus titulares son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, duran seis años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente.⁶⁹

b. Bolivia

La Constitución Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009, establece en su artículo 179, que la función judicial es única,

⁶⁹ Artículos 6 y 7 de la Ley 24.144, Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

conformada por el Consejo de la Magistratura, así como por los Tribunales y jueces que conocen de la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción indígena originaria campesina y la justicia constitucional. El Tribunal Constitucional Plurinacional, forma parte del Poder Judicial, por lo que no puede considerarse un órgano constitucional autónomo.

El Tribunal Constitucional está conformado por siete Magistrados titulares y siete suplentes, todos ellos deben provenir de alguno de los sistemas de justicia, y al menos dos de los titulares deben provenir de la jurisdicción indígena originaria. Deben contar con treinta y cinco años de edad como mínimo y una experiencia de ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo o Derechos Humanos, pueden ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas originarios.

De acuerdo a la Ley No. 027 de 6 de julio de 2010, los precandidatos se inscribirán ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, la cual, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, conformará una lista de 28 candidatos, de los cuales la mitad serán mujeres, y la remitirá al Órgano Electoral, a fin de que organice el proceso electoral para elegir a los Magistrados mediante sufragio universal; los Magistrados suplentes serán los que obtengan del octavo al décimo cuarto lugares en la votación, supliendo del primer al séptimo magistrados en el mismo orden. La elección será por períodos de seis años, sin que esté permitida la reelección consecutiva.

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, la Constitución Boliviana comprende cuatro instituciones a las que reconoce autonomía funcional, financiera y administrativa en el marco de la ley: la Defensoría del Pueblo (artículos 218 a 224), la Contraloría General (artículos 213 a 217), el Ministerio Público (artículos 225 a 228) y el Órgano Electoral Plurinacional (artículos 205 a 208).

El Defensor del Pueblo, el Contralor General y el Fiscal General, son designados por dos tercios de la Asamblea Nacional, previa convocatoria y calificación de su capacidad profesional a través de concurso público; deberá contar con más de treinta años de edad, con probada integridad profesional y ética, así como capacidad y trayectoria en las materias objeto de su encargo, mismo que ejercerán por seis años sin posibilidad de una nueva designación.

Respecto al Órgano Electoral Plurinacional, el artículo 2 de la Ley 018 de 16 de junio de 2010 que la rige, reconoce la *paridad de rango* que lo caracteriza como órgano constitucional autónomo al establecer que “es un órgano del poder público del estado Plurinacional y tiene igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se relaciona con estos órganos sobre la base de la independencia, separación, coordinación y cooperación”.

En cuanto a su estructura, el Órgano Electoral es un ente complejo, conformado a su vez por otros cinco entes públicos que reúnen las competencias organizativas y jurisdiccionales relacionadas con el ejercicio y defensa del sufragio: el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragio y los Notarios Electorales. Se considera que más que un órgano, se trata de un verdadero Cuarto Poder en el que se concentra toda la materia electoral, a través de los diversos órganos que lo conforman⁷⁰.

El Tribunal Supremo Electoral, es la máxima autoridad del Órgano Electoral Plurinacional, conformado por siete vocales, de los cuales al menos dos deberán ser indígenas originarios campesinos y al menos tres serán mujeres, designados por un período de seis años sin posibilidad de reelección. Para ocupar el cargo se necesita tener título profesional y una experiencia profesional no menor a cinco años, no tener

⁷⁰ Es de advertirse que de acuerdo a su diseño institucional, el Órgano Electoral y de manera específica el Tribunal Supremo Electoral, tienen el grave inconveniente de ser juez y parte en la materia, porque tienen facultades organizativas y jurisdiccionales con relación a los procesos electorales.

militancia en organización política, ni parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo respecto del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Magistrados de los diferentes Tribunales Nacionales, de los miembros del Consejo de la Magistratura, así como de los Gobernadores y dirigentes de organizaciones políticas.

Uno de los vocales será elegido por el Presidente de la República y los otros seis por dos tercios de los diputados a la Asamblea Nacional, garantizando en todo momento los principios de equidad de género y plurinacionalidad. La elección precisa de la elaboración de una convocatoria y de un procedimiento de evaluación de las capacidades, en el que las organizaciones sociales pueden participar en el apoyo o rechazo a las postulaciones.

c. Brasil

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, en su Título Cuarto denominado: “De la Organización de los Poderes”, después de desarrollar los capítulos correspondientes al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, contempla un cuarto capítulo al que denomina: “De las funciones esenciales de la justicia”, en la que contempla tres órganos: el Ministerio Público, la Defensoría Pública de la Unión y la Abogacía General de la Unión. De estos entes públicos, sólo los dos primeros pueden considerarse como órganos constitucionales autónomos, ya que en su conformación participan los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y tienen garantizado un marco de independencia, lo que no sucede con el Abogado General de la Unión, ya que conforme a su Ley Orgánica se trata del “más elevado órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo, sometido a la directa, personal e inmediata supervisión del Presidente de la República”, quien designa de forma libre y directa a su Titular, por lo que se entiende que le está sometido jerárquicamente.⁷¹

⁷¹ Artículo 3° de la Ley Complementaria N° 73, de 10 de febrero de 1993.

El Ministerio Público Brasileño cuenta con *paridad de rango*, al tener garantizada su autonomía funcional y operativa y estar facultado para proponer al Poder Legislativo la creación de nuevas plazas y servicios auxiliares. De acuerdo al artículo 128 de la Constitución Brasileña, el Procurador General de la República, quien encabeza el Ministerio Público, es designado por el Presidente de la República entre los servidores públicos de carrera, mayores de treinta y cinco años, debe contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del Senado Federal. El Procurador ocupa su encargo por dos años, con la posibilidad de una sola renovación. La Constitución Brasileña contempla la posibilidad de que el Presidente de la República destituya al Procurador General, siempre y cuando dicha determinación cuente con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado.

La Defensoría General de la Unión, regulada por el artículo 134 de la Constitución de Brasil, es el órgano encargado de la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa, en todos los grados, judicial y extrajudicial, de los derechos individuales y colectivos, de forma integral y gratuita, de los necesitados, rigiéndose bajo los principios de unidad, indivisibilidad e independencia funcional. Su titular, el Defensor Público General Federal, es designado por el Presidente de la República de entre los servidores públicos de carrera, mayores de treinta y cinco años y escogidos de entre una terna elaborada por sus propios miembros, que haya sido aprobada previamente por una mayoría absoluta de los miembros del Senado, con la posibilidad de una renovación.⁷²

Es necesario hacer una breve mención de las llamadas *agências reguladoras*, surgidas en los años 90 del siglo XX, como una forma de solucionar el conflicto ocasionado por la privatización o desestatización de empresas públicas, en lo tocante a la regulación, oferta y fiscalización de los servicios públicos prestados por los particulares. Las agencias reguladoras del Brasil se definen como “personas jurídicas

⁷² Ley Complementaria N° 80, de 12 de enero de 1994, que Organiza la Defensoría Pública de la Unión, del Distrito Federal y de los Territorios y prescribe las normas generales para su organización en los Estados, y otras disposiciones.

de derecho público, creadas por ley, con capacidad de auto-administración, para el desempeño de un servicio público descentralizado, mediante un control administrativo ejercido dentro de los límites de la ley”,⁷³ siendo su función primordial fiscalizar los servicios prestados por concesionarias o permisionarias, con el objetivo de garantizar el derecho de los usuarios a servicios públicos de calidad. La denominada “autarquía especial” de los órganos reguladores en Brasil es muy criticada, porque todos esos entes deben observar las políticas y determinaciones de una entidad supervisora, que se trata de alguno de los Ministerios que les dan origen, ya sea el de Minas y Energía; el de Comunicaciones; el de Salud, y el de Medio Ambiente.

Las Agencias Reguladoras Brasileñas se denominan Agencias Nacionales y se cuentan en número de ocho: de Energía Eléctrica; de Telecomunicaciones; del Petróleo; de Vigilancia Sanitaria; de Salud Suplementaria; del Agua; de Transportes Terrestres y de Transportes Acuáticos, se encuentran reguladas por la Ley de su creación como entes de naturaleza autárquica, caracterizada por la independencia administrativa, ausentes de subordinación jerárquica, cuentan con mandato fijo, estabilidad de sus dirigentes y autonomía financiera. Todas las Agencias son colegiadas, con un número variable de tres a cinco miembros, designados por el Presidente de la República, previa aprobación del Senado; una vez transcurridos los cuatro primeros meses de su gestión, tienen asegurada la estabilidad para el período por el que fueron nombrados, que va de tres a cinco años; se rigen por el principio de designación escalonada; la reelección, en caso de ser permitida, no puede exceder de un período.⁷⁴

⁷³ PINHEIRO, Iván Antônio y Paulo Cesar Delayti Motta, “A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão”, en: *Revista de Administração Pública (RAP)*, Río de Janeiro, Vol. 36, No. 3, Mayo – Junio, 2002, pág. 471.

⁷⁴ *Ibidem*. pág. 472.

d. Colombia

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991, dispone en su artículo 113 que las ramas del poder público son la legislativa, la ejecutiva y la judicial; sin embargo, establece que existen otros órganos, *“autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”*, los cuales, aunque tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado.

La Corte Constitucional, reconocida como uno de los órganos encargados de administrar justicia, consta de nueve magistrados elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público al que se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política y se encuentra regulada por el artículo 239 de la Constitución y el artículo 44 de la *Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*.

Los órganos constitucionales autónomos que reconoce la Constitución Colombiana son: el Ministerio Público (bajo la dirección del Procurador General y del Defensor del Pueblo, en un estilo similar al modelo argentino); la Contraloría General de la República, y los órganos electorales, que son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los miembros de estos dos últimos órganos, deberán reunir los mismos requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, es decir: ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; abogado de profesión; no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; y haber desempeñado durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

El Consejo Nacional Electoral se integra por nueve miembros postulados por los partidos, movimientos políticos o por coaliciones, y son elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora y podrán ser reelegidos por una sola vez.⁷⁵

El Registrador Nacional del Estado Civil es el encargado de dirigir y organizar las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas; será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso para desempeñar su encargo durante cuatro años con la posibilidad de reelección.

El Contralor General será elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un período igual al del Presidente de la República, de entre una terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, uno por la Corte Suprema de Justicia y uno por el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Para ocupar dicho cargo es necesario ser colombiano de nacimiento en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de una terna integrada por candidatos propuestos por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El Defensor del Pueblo será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República

⁷⁵ Este sistema, similar al de representación proporcional, está regulado por el artículo 263-A de la Constitución Colombiana y consiste en: "...dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos."

3. Propuesta de regulación

El tema de los órganos constitucionales autónomos, cuya profusión resulta novedosa en el sistema jurídico mexicano, no crea un ámbito competencial, ni una estructura organizacional nuevas, sino que transforma la naturaleza jurídica de órganos desconcentrados y de organismos descentralizados, en entes autónomos que no guardan una relación de subordinación con los poderes públicos, sino de coordinación.

En el ejercicio del análisis comparativo, se advierte que las instituciones mexicanas, guardan semejanzas con entes de otras latitudes, aunque en determinados casos no compartan la misma naturaleza jurídica, ni tengan su origen en una disposición constitucional, sino en una ley, como es el caso de los reguladores de las actividades económicas.

Es una constante propia de los países europeos, contar con un Tribunal Constitucional como órgano autónomo y eventualmente, un Consejo de Estado y un Tribunal de Cuentas que tienen garantizada su autonomía constitucional.

Las Cortes, Consejos o Tribunales Constitucionales, erigidos bajo el modelo trazado por Hans Kelsen en la Constitución Austriaca de 1920, en su función de garantes del control de la constitucionalidad, se han erigido en un auténtico Cuarto Poder, fuera de la estructura de los poderes tradicionales, concretamente del Poder Judicial, y que en el caso del sistema jurídico mexicano tiene correspondencia con las atribuciones con las que cuenta la Suprema Corte de Justicia.

En este aspecto, no se estima pertinente escindir del ámbito de la Suprema Corte el tema de constitucionalidad de leyes y actos de la administración. La razón de ser de los órganos constitucionales autónomos descansa en un alto grado de desconfianza hacia las instituciones, debido al manejo parcial y político de los temas a su cargo, particularmente tratándose del Poder Ejecutivo. En este supuesto, sería

pertinente, hacer una separación orgánica y funcional al interior de la propia Suprema Corte de Justicia para que cuente con una Corte de Apelaciones o de Casación, encargada del tema de legalidad, y además, tener a una Corte Constitucional que atienda a las violaciones a la Carta Magna, pero sin sacarla del Poder Judicial.

La autonomía del Tribunal o Corte de Cuentas, ente similar a la Auditoría Superior de la Federación, no se explicaría en el caso mexicano, si se considera que este órgano, al igual que sus pares de los países europeos de tradición romanista, proceden de la Cámara de Diputados, que es la encargada de autorizar el presupuesto y de vigilar el gasto público, por lo que no se concibe fuera de este órgano.

En cuanto a las formas de integración, cabe destacar que en el sistema empleado en algunos países, no existe un solo proponente (generalmente el Poder Ejecutivo) ni un aceptante encargado de la ratificación (alguna de las Cámaras del Congreso). En otros regímenes jurídicos se presenta una repartición equitativa de los cargos, en proporción al número de integrantes, mediante un sistema de cuotas asignadas a cada poder, de modo que cierto número de comisionados son designados por el Jefe de Estado, otros por el Jefe de Gobierno, algunos más por parte de las Cámaras del Congreso y en menor medida por el Tribunal Supremo. Este sistema es ágil, pero no garantiza un margen de autonomía, ya que cada miembro o sección de los órganos colegiados representaría los intereses del órgano que lo designó y se vería comprometido por lealtad o gratitud. Se considera que el sistema de propuesta - ratificación es el más conveniente, en la medida que involucra a los poderes y tiende puentes de negociación política necesarios para la toma de decisiones, respecto de las designaciones de los titulares de los órganos.

En lo que atañe a los Presidentes de los órganos, en México y en algunos otros países, se presentan ciertos casos en los que el Jefe del Ejecutivo designa directamente al titular, mientras que en otras naciones se sigue un procedimiento de designación exactamente igual del común de los integrantes del órgano, mediante una

propuesta y una ratificación. El sistema adecuado consiste en que todos los consejeros sean designados en número non, y que la determinación de elegir a su presidente sea adoptada al interior de la propia Junta de Gobierno, teniendo dicha posibilidad todos y cada uno de los miembros o comisionados que lo integran.

En España, Alemania, Argentina y Brasil, se considera a los reguladores de las actividades económicas como autoridades independientes, aunque no tengan reconocimiento como órgano constitucional. Tratándose de México, resulta necesario mantenerlos en la Carta Magna para garantizar que su permanencia no esté sujeta a una mera reforma de carácter legal que los elimine o menoscabe su capacidad y competencia. Desafortunadamente las leyes secundarias son vistas como un medio para mermar las atribuciones de los órganos reguladores. Esta circunstancia podría subsanarse si existiera un control *a priori* de la constitucionalidad de leyes y decretos, que evite violaciones a la Carta Magna por parte de los legisladores que pretendan aprobar leyes restrictivas de las atribuciones conferidas por la Constitución a los órganos constitucionales autónomos.

El sistema de elección mediante sufragio universal para el nombramiento de los integrantes de un órgano constitucional autónomo, como sucede en Bolivia tratándose de los magistrados del Tribunal Constitucional, no se estima conveniente para órganos especializados que por su naturaleza son eminentemente técnicos; ya que, aunque debe reconocerse que los comités de selección y las propias cámaras del Congreso constituyen un filtro importante, la última determinación debe corresponder al órgano Legislativo, que cuenta con la representación nacional.

El ejercicio democrático demanda reflexión por parte de los votantes y si bien es cierto los planes y programas políticos de los candidatos al Ejecutivo o al Congreso se entienden primordialmente en razón de las funciones públicas esenciales y de la prestación de servicios públicos, así como de las leyes que se necesitan para regular los diversos aspectos de la convivencia social, la designación de los titulares de un

órgano constitucional autónomo no deben dejarse en manos de los electores, dadas las características técnicas, especializadas y regulatorias que corresponden a las funciones públicas por ellos desempeñadas.

De la experiencia boliviana se aprende que la función regulatoria, administrativa y jurisdiccional no pueden concentrarse en un solo órgano, como sucede en el caso del Tribunal de Elecciones, ya que no puede un mismo ente tener la calidad de juez y parte; asimismo, destaca de dicho sistema la adopción de la equidad de género como principio rector en la integración de los órganos constitucionales autónomos; así como la inexistencia de parentesco entre los titulares de los órganos con personas que ocupen cargos de elección popular o con servidores públicos de alto nivel.

Una de las mejores enseñanzas que nos dejan los sistemas comparados, estriba en que las asociaciones participen abiertamente en los procesos de selección promoviendo candidatos.

En los aspectos de *esencialidad, inmediatez, paridad de rango y dirección política*, reside la importancia de los órganos constitucionales autónomos, erigiéndose en una especie de “Cuarto Poder” dentro de la estructura del Estado Mexicano; sin embargo, es un tema que ha sido indebidamente tratado por el Constituyente Permanente, ya que en la tarea de reformar y adicionar a la Constitución, no se aprecia orden ni sistema.

Las últimas reformas constitucionales han creado órganos más sofisticados en cuanto a su diseño institucional, pero se ha llegado al exceso de incluir disposiciones muy específicas, de carácter meramente reglamentario, que no deberían figurar en la Constitución sino en las leyes secundarias. De la misma manera, se advierte la inclusión de órganos que parecieran duplicados, como es el caso del CONEVAL, cuya labor como órgano encargado de elaborar diagnósticos sobre la pobreza, así como

para el diseño de políticas públicas y la planeación, bien pudiera realizarla el INEGI, quien posee la misma información y tiene atribuciones similares.

Frente a esta situación, se propone crear un nuevo Capítulo en la Constitución, en la que los órganos constitucionales autónomos sean ubicados dentro de la parte orgánica, de manera que se defina con claridad qué es un órgano constitucional autónomo, reconociéndolo como parte integrante del Estado Mexicano, ya que al desarrollar funciones públicas de carácter general y obligatorio en coordinación con los poderes tradicionales, resulta innegable que se trata de una nueva forma de distribución del poder.

Es evidente que la Constitución no guarda un orden sistemático respecto de los órganos constitucionales autónomos, por lo que se estima que, a fin de evitar duplicidades, debe establecerse un bloque de disposiciones generales o comunes a todos los órganos, relativas a los requisitos para ser titular, los procedimientos de designación y la estabilidad en el cargo. Posteriormente, al abordar cada órgano en particular, se deben señalar los requerimientos específicos relacionados con el perfil académico y la experiencia profesional, así como la integración y el ámbito de competencia que corresponde a cada órgano atendiendo a sus particularidades.

Por ello se considera que, para ser titular de un órgano constitucional autónomo, deben satisfacerse los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos. Si con el afán de lograr una política incluyente en la que, como en el caso de la experiencia sudamericana, los mexicanos por naturalización puedan llegar a ser titulares de los órganos del Estado, estos deberían contar con al menos quince años en el ejercicio de la nacionalidad mexicana; asimismo, tratándose de los órganos reguladores, se estima que los naturalizados deben excusarse de conocer de asuntos en los que estén inmersas personas o empresas de su país de origen.

b) Contar con más de treinta y cinco y menos de setenta y cinco años al momento de su designación. La edad mínima que se exige es básicamente la misma en México y en los países de América Latina analizados. La edad máxima es tomada del Ministerio Público argentino, y excede en cinco años que se contempla para el INEGI.

c) Tener buena reputación y no haber sido condenado con pena de prisión por delitos intencionales o dolosos, o por delitos culposos cuya pena sea superior a un año. Quedan impedidas aquellas personas que hubieran sido sancionadas penalmente por la comisión de robo, fraude, abuso de confianza, falsificación y cualquier otro delito que lastime la buena fama en el concepto público, así como cualquier otro delito cometido por los servidores públicos.

d) No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removidos de su cargo por alguna causa que implique responsabilidad administrativa de su parte.

e) El perfil académico debe ser el de contar con un grado mínimo de estudios de licenciatura, con una experiencia profesional de diez años. Los perfiles específicos y las experiencias profesionales deben ser acordes con la materia objeto del órgano constitucional autónomo, y se recomienda desarrollarlas con mayor amplitud en las leyes secundarias. De Colombia se rescata el requisito de contar con experiencia de diez años, necesaria para poder cumplir una tarea satisfactoriamente.

f) Deben mantenerse las prohibiciones de haber ocupado algún cargo de elección popular o haber sido un alto funcionario público a nivel federal, estatal o municipal (Procurador, Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor) los tres años anteriores a su nombramiento; candidato a algún cargo de elección popular; dirigente de un partido político, agrupación religiosa o sindical; o un cargo de alta dirección al servicio de alguna de las empresas o personas físicas o jurídicas sujetas a regulación

dos años antes de su designación. Todo ello para evitar que los antecedentes laborales ejerzan una influencia indebida sobre las actividades; adicionalmente debe procurarse que en la atención de determinados asuntos, los comisionados se excusen de conocerlos, si hubiera conflicto de intereses.

En el diseño de los órganos constitucionales autónomos debe procurarse que estén representados de manera equilibrada la academia, así como los sectores público y privado, para que con su experiencia, puedan realizar aportaciones relevantes al ente público. Adicionalmente, hay que fomentar la creación de un servicio profesional de carrera, para que cuando menos un tercio de los comisionados de cada ente procedan de los cuadros formados al interior de las instituciones. Asimismo, debe respetarse la equidad de género para que, en la conformación de los Consejos o Juntas de Gobierno de los órganos constitucionales autónomos, la mitad de sus integrantes sean mujeres. En este aspecto, debe reconocerse a Bolivia el mérito de darle esta conformación a sus entes públicos.

El proceso de designación debiera ser, en todos los casos, por selección a partir de un concurso en el que los candidatos demuestren ser aptos por contar con los conocimientos y experiencia para ocupar el cargo. Esto guarda congruencia con la naturaleza eminentemente técnica que tienen los órganos constitucionales autónomos; por lo que se estima que el mejor sistema, similar al de la FGR, consiste en hacer una convocatoria pública, integrar un comité de expertos en el que estén representados las universidades, dependencias, entidades, colegios y asociaciones, y que en igualdad de circunstancias la Cámara de Diputados conforme listas de diez miembros por cada vacante, que entreguen al Poder Ejecutivo, para que este a su vez conforme ternas, para que sean votadas por el Senado.

Los supuestos relativos a lo que debe hacerse en caso de que no se presente la propuesta de designación, se rechace la propuesta, no se alcancen los votos para configurar la mayoría necesaria para la ratificación, esta no se hiciera en los plazos

establecidos, o bien el Presidente de la República objetara el nombramiento, deben establecerse en las Leyes Secundarias y no en la Constitución, ya que ello conduciría a excesos reglamentarios. En tales casos, se considera que debe elaborarse una nueva terna a partir de los candidatos previstos en la lista original, siguiendo, en la medida de lo posible, el modelo elegido para la COFECE, el IFETEL y la FGR. La insaculación debe evitarse en la medida de lo posible y en su caso, considerarla como la última opción, ya que es el equivalente a un sorteo en el que la decisión quedaría al azar y no como resultado de una reflexión sobre la mejor opción a elegir.

Antes de la votación final que decida el nombramiento definitivo de los consejeros de los órganos constitucionales autónomos, es necesaria su comparecencia ante la Cámara que esté facultada para decidir su nombramiento. En todo caso, la ratificación debe hacerse por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros presentes en la Cámara facultada para confirmar la designación.

En cuanto a la duración, se considera que los titulares de los órganos pueden ocupar el cargo por cinco años, con la posibilidad de una sola reelección, o bien, de nueve años sin que puedan optar por continuar en el cargo. Un buen sistema de rotación escalonada de sus miembros vendría cada dos años, que se correspondería con el primero, tercero y quinto años de la administración del Presidente de la República. Por lo contrario, no se estima conveniente el modelo brasileño, ya que los cargos públicos en Brasil son de duración excesivamente corta, lo que se resulta insuficiente para dar continuidad a un proyecto de gobierno.

Se estima que el período que ocupan los presidentes de los órganos constitucionales autónomos debe ser menor al del común de los consejeros, pero superior a la duración de la mitad del encargo. Por ejemplo, si la duración es de cinco años con una posibilidad de reelección, el presidente debería serlo por tres años con una posibilidad de reelección; en cambio si el período general es por nueve años, sin posibilidad de reelección, su presidente puede estar entre cinco y siete años al frente

del organismo sin posibilidad de reelegirse. Este mecanismo “escalonado” en cuanto a la duración, permitiría a los consejeros optar por ocupar la presidencia del órgano al que pertenecen; en todo caso, la única limitante es la duración de su cargo original como consejero, porque la fecha de su vencimiento implicaría de igual modo la terminación de su cargo al frente del ente constitucional.

La remoción discrecional del titular de la FGR por parte del Ejecutivo, y la sola posibilidad de que este sistema sea trasladado a otros órganos, debe ser desechada, ya que es un factor de inestabilidad. Por lo tanto, las causas de remoción deben limitarse a los casos previstos por la ley.

Finalmente, no debe soslayarse que los órganos constitucionales autónomos en cuanto instrumento de control ciudadano de los poderes tradicionales del Estado, deben contar con un diseño institucional que garantice que no serán afectados en su existencia, estructura y competencia, por las decisiones de los partidos políticos que controlan el Congreso, de manera que el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135, párrafo primero de la Carta Magna, que consiste en su aprobación por mayoría calificada de las dos terceras partes de los individuos presentes en las cámaras del Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, resulta insuficiente para salvaguardar a éstos órganos de las componendas entre los grupos de poder y la partidocracia.

Por lo anterior, sería conveniente dar una mayor rigidez al procedimiento de reforma constitucional para variar la naturaleza y alcances de los órganos constitucionales autónomos, a fin de proporcionar toda la información necesaria a la sociedad para que reflexione sobre el alcance y consecuencias del cambio y buscar su aprobación; es por ello que se propone que las decisiones que afecten a los órganos constitucionales autónomos sean sometidas al escrutinio público a través del referéndum popular antes de que puedan ser consideradas norma constitucional.

Para Diego Valadés este “...constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar varias disposiciones de carácter legislativo” , lo que permite ejercer varios controles, en el caso concreto, este puede ser consultivo o de ratificación y de carácter obligatorio”.

Ignacio Burgoa definió al referéndum como “...el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación” , por lo tanto implica la confirmación o el rechazo de un acto legislativo.

En la historia legislativa de México el referéndum ha sido poco menos que inoperante, los dos únicos referendos que de manera efectiva se han celebrado, tuvieron lugar en el siglo XIX: el primero de ellos en diciembre de 1863 para confirmar a Maximiliano como emperador de México; mientras que el segundo, relativo a las siete leyes de noviembre de 1874, se presentó con la finalidad de reformar a la Constitución de 1857 y de restaurar al Senado.

Por otra parte, la Constitución de 1917 hacía referencia a dicha institución en su artículo 73, fracción VI, respecto de la ratificación de leyes ordinarias de los estados de la República o del Distrito Federal cuya implantación se proponía, no así de su abrogación o derogación; sin embargo, dicha fracción fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, desapareciendo la figura del referendo de la Carta Magna.

El referéndum ha sido una forma de legitimación utilizada por regímenes democráticos, pero también por los totalitarios, pero en vista de la apertura del Estado a nuevas formas de participación ciudadana, no debe verse como una práctica que debilite o menoscabe el sistema representativo, o como una medida demagógica, sino como un instrumento de ratificación y de control, así como una forma de vincular a la población en los asuntos públicos y de dar un paso hacia la toma del poder por parte

de la sociedad, sobre todo frente a la crisis que viven las instituciones, de manera señalada los partidos políticos en los que la ciudadanía se siente cada vez menos representada y en cambio más defraudada.

En este sentido cobra una gran vigencia la opinión del jurista español Pedro de Vega, quien sostiene que:

“...ante hipotéticas arbitrariedades de mayorías calificadas y ante la veleidad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente, el referéndum aparece como institución de garantía y de protección de minorías, que se encuentra en el juego de los checks & balances, de los frenos y contrapesos en que descansa el Estado constitucional representativo”.

El referéndum implica una evolución en la cultura democrática de los Estados constitucionales, porque su ejercicio tiene la ventaja de informar, educar y politizar a la sociedad para que pueda participar activamente en los asuntos públicos, y su eficacia depende de la madurez cívica de la ciudadanía, pudiendo convertirse en un factor determinante para romper con la partidocracia, entendida como la hegemonía o poder excesivo con el que cuentan los partidos políticos, que los hace sustituir a las instituciones representativas en la toma de decisiones; es decir, cuando los partidos se asumen como la fuerza política organizada preponderante que ejerce el poder de manera efectiva a través de actos unilaterales, fundados en la negociación y el acuerdo, a espaldas de la ciudadanía, imponiendo sus determinaciones al interior del Congreso.

En suma, la implantación del referéndum se hace necesaria tratándose de reformas constitucionales que adicionen, modifiquen o deroguen aquellas disposiciones jurídicas que afecten directamente los principios jurídicos fundamentales que contiene la propia Constitución, en la que se incluye necesariamente el tema de los órganos constitucionales autónomos, ya que se trata de instituciones ciudadanas, altamente

especializadas que participan de las funciones esenciales del Estado y que trastocan el principio tradicional de la división de poderes, al mantener un principio de paridad de rango con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo tanto, se considera que debe adicionarse el artículo 49 constitucional en el sentido de que, además de los requisitos de la mayoría calificada de los dos tercios de los votos de los legisladores presentes en el Congreso de la Unión y del voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas a que hace referencia el artículo 135 de la Carta Magna, las iniciativas de reforma que tengan por objeto modificar, adicionar o derogar alguna disposición contenida en la Constitución que verse sobre la existencia, integración y competencia de los órganos constitucionales autónomos, deberá someterse a referéndum.

Reforma Constitucional para implicar la autonomía en la designación de los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.-

A fin de lograr la concreción de la propuesta anterior sería necesaria la siguiente reforma constitucional en términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Título Tercero</p> <p>Capítulo I</p> <p>De la División de Poderes</p>	<p>Título Tercero</p> <p>Capítulo I</p> <p>De la División de Poderes</p>
<p>Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de</p>	<p>Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de</p>

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

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

La Federación contará con los órganos constitucionales autónomos que establezca esta Constitución, para ejercer funciones esenciales del Estado relativas a la atención de necesidades fundamentales de la sociedad, bajo criterios técnicos y de alta especialización, sin injerencia política alguna. Para la realización de su objeto, contarán con independencia organizativa, funcional, deliberativa y presupuestaria, sin que exista una relación de subordinación jerárquica respecto de los poderes de la Unión, con los cuales mantendrán relaciones de coordinación.

Las iniciativas de reforma en las que se proponga modificar la competencia, integración, o bien la desaparición de alguno de los órganos constitucionales autónomos, además del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, deberán ser aprobadas a través de referéndum, en los términos que disponga la ley.

Capítulo IV
Órganos Constitucionales Autónomos

Artículo 107 bis. Son órganos constitucionales autónomos: el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Fiscalía General de la República y el Órgano Garante del Derecho a la Información Pública y la Protección de Datos Personales.

Para ser titular de los órganos constitucionales autónomos, deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, o bien contar con al menos quince años en el ejercicio de la nacionalidad mexicana, y encontrarse en pleno goce y ejercicio de sus derechos. En caso de formar parte de la Junta de Gobierno de un órgano que realice funciones de regulación de actividades productivas, económicas o comerciales, deberán excusarse de conocer de asuntos en los que estén inmersas personas o empresas de su país de origen.**
- II. Contar con más de treinta y cinco y menos de setenta y cinco años de edad al momento de su designación.**

	<p>III. Contar con un grado mínimo de estudios de licenciatura, con una experiencia profesional de diez años en el área del conocimiento que determine la legislación secundaria, la cual deberá ser acorde con la materia objeto del órgano constitucional autónomo de que se trate.</p> <p>IV. Tener buena reputación y no haber sido condenado con pena de prisión por delitos intencionales o dolosos, o por delitos culposos cuya pena sea superior a un año; de manera particular tratándose de robo, fraude, abuso de confianza, falsificación y cualquier otro delito que lastime la buena fama en el concepto público.</p> <p>V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de su cargo por alguna causa que implique responsabilidad administrativa de su parte.</p> <p>VI. No haber ocupado algún cargo de elección popular o haber sido un alto funcionario público a nivel federal, estatal o municipal (Procurador, Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor) los tres años anteriores a su nombramiento; candidato a algún cargo de elección popular; dirigente de un partido político, agrupación religiosa o sindical; o un cargo de alta dirección al servicio de alguna de las empresas o personas físicas o jurídicas sujetas a regulación dos años antes de su designación.</p>
--	---

En la integración de las Juntas de Gobierno de los órganos constitucionales autónomos deberá procurarse la equidad de género, así como una composición tripartita en la que estén representados, en idéntica proporción la academia, así como los sectores público y privado.

Las leyes secundarias establecerán un servicio profesional para la formación y capacitación del personal de los órganos constitucionales autónomos con fines de permanencia y promoción.

En la conformación de las Juntas de Gobierno deberá procurarse que al menos una tercera parte de sus miembros sean servidores públicos de carrera, que cuenten con formación profesional en el órgano constitucional autónomo.

Los miembros de las Juntas de Gobierno de los órganos constitucionales autónomos se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político.

Artículo 107 ter.- La Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados o del Senado de la República, que le corresponda conocer de la materia objeto de la competencia del órgano constitucional autónomo de que se trate, publicará una convocatoria

pública para la integración de la Junta de Gobierno de cada órgano constitucional autónomo o para cubrir las vacantes que llegaran a presentarse al interior de los mismos. Además de verificar que los aspirantes reúnan los requisitos que señala esta Constitución y las leyes respectivas, se encargarán de aplicar un examen de conocimientos en cuya elaboración y evaluación deberán contar con la colaboración de dos instituciones de educación superior nacionales.

La comisión ordinaria elaborará una lista con los aspirantes que hayan obtenido la calificación más alta, la cual no podrá ser inferior a ochenta puntos sobre cien, y la lista se integrará con un máximo de diez y un mínimo de siete personas. La lista referida se enviará al presidente de la República para que con ella elabore una terna, misma que someterá al pleno de la Cámara del Congreso que en razón de su competencia le corresponda resolver sobre la designación, la cual se decidirá con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los supuestos relativos al número de integrantes de las Juntas de Gobierno de los órganos constitucionales autónomos, a su duración y a los casos en que no se presente la propuesta de designación o se rechace, no se alcancen los votos para su ratificación, esta no se hiciera en los plazos establecidos, o bien fuera objetada por el Presidente de la República, deberán establecerse en la Ley Secundaria respectiva.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...
...
...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...
...
...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **así como los titulares de los órganos constitucionales autónomos**, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...
...
...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y **los titulares de los órganos constitucionales autónomos que establezcan las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...
...
...

...
...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a IX...

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

...
...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Las constituciones de los Estados podrán establecer los órganos constitucionales autónomos que estimen necesarios, los cuales contarán con independencia organizativa, funcional, deliberativa y presupuestaria frente a los poderes públicos de la entidad federativa correspondiente.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a IX...

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Además del procedimiento señalado en los párrafos anteriores, cuando se

	trate de una modificación o adición a un órgano constitucional autónomo se deberá acudir a referéndum popular, a fin de autorizar el cambio constitucional en los términos que señale la ley.
--	--

De ser aprobada la reforma constitucional que se propone, será necesario expedir una ley en materia de participación ciudadana en el referéndum constitucional, reglamentaria del artículo 135 de la Carta Magna, la cual deberá definir las disposiciones jurídicas objeto del referendo, así como las materias cuya aprobación no podrá ser sometida al escrutinio ciudadano; determinar el procedimiento para su realización, en el que se incluyan los sujetos legitimados para solicitarlo (poderes de la unión, legislaturas de los estados, órganos constitucionales autónomos y el mismo número de ciudadanos que puedan solicitar la consulta popular); la mayoría necesaria para que el Congreso apruebe su celebración; los requisitos de la convocatoria (el artículo constitucional o la ley de que se trate, los argumentos en favor y en contra, el formato en que se formulará la pregunta a los ciudadanos y la fecha en que se efectuará); la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y los requisitos de la campaña de publicidad previo a su realización; las facultades del Instituto Nacional Electoral para su organización; la aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales para el escrutinio y cómputo de los resultados; la manera en la que se difundirán los resultados; las sanciones por infracción a las obligaciones contenidas en dicha Ley, así como la remisión expresa a los medios de defensa que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CAPÍTULO III
AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

SUMARIO:

1. El presupuesto de los órganos constitucionales autónomos en México. **A.** Concepto de presupuesto. **B.** Disposiciones constitucionales en materia presupuestaria. **C.** Fundamento legal de los presupuestos asignados a los órganos constitucionales autónomos. **a.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. **b.** Leyes especiales. **2.** Derecho comparado. **A.** Europa. **a.** Alemania. **b.** España. **c.** Francia. **d.** Italia. **B.** América. **a.** Argentina. **b.** Bolivia. **c.** Brasil. **d.** Colombia.
3. Propuesta de regulación.

1. El presupuesto de los órganos constitucionales autónomos en México

La asignación de los recursos públicos necesarios para el funcionamiento de las instituciones es un elemento fundamental para el aseguramiento de la independencia de los órganos constitucionales autónomos en México, ya que si no cuentan con la capacidad necesaria para establecer los montos y conceptos que corresponden a sus ingresos como a su gasto corriente, estarán condicionados a las determinaciones de la autoridad hacendaria, lo que podría limitar el desarrollo de sus programas, al no contar con el capital suficiente para sufragar las remuneraciones del personal, la adquisición de materiales, el pago de servicios y de arrendamientos, así como para la celebración de fideicomisos, la contratación de créditos y todos los actos de carácter financiero necesarios para el buen desempeño de la institución.

El presupuesto no consiste en una simple estimación de ingresos y gastos, su orientación obedece a un criterio político determinado, que puede ser pernicioso en la medida en que genera dependencia, convirtiéndose en una limitante que puede restringir la buena marcha de una institución.

La política es un factor susceptible de afectar la imparcialidad de un ente público, ya que desde el Poder Ejecutivo, que controla la Hacienda Federal, puede condicionarse la asignación de recursos a un hacer, a un dejar hacer, o bien a influir en una decisión que sólo debe apoyarse en consideraciones técnicas, bajo el principio de equidad y no por motivaciones políticas o económicas, el cual es al menos formalmente, el motivo principal de la actuación de los órganos constitucionales autónomos.

La autonomía presupuestaria debiera de ser inherente a la *paridad de rango* como requisito esencial en esta clase de entes públicos, toda vez que al ser jurídicamente independientes de los demás órganos del Estado, el orden constitucional les reconoce la facultad de establecer las reglas que corresponden a su organización y procedimientos internos, como es el que corresponde a la elaboración de su presupuesto.⁷⁶ El hecho de que su presupuesto deba someterse a la consideración del Ejecutivo debido a que es el único que puede formular la iniciativa correspondiente, y a la aprobación de la Cámara de Diputados, hace inoperante la *paridad de rango* en lo que al presupuesto se refiere.

El objeto de este capítulo, es analizar la manera como se estructura y ejerce el presupuesto de los órganos constitucionales autónomos en México, a partir de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de las disposiciones contenidas en las leyes que rigen a cada órgano en lo particular. Posteriormente, se hará un análisis comparativo con instituciones afines de Europa y América para elaborar, finalmente, una propuesta que busque garantizar una independencia presupuestaria a partir de las mejores experiencias internacionales en la materia.

⁷⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel, “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, Op. Cit. pág. 28.

A. Concepto de presupuesto

El presupuesto es definido por Andrés Serra Rojas como “...*el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos*”.⁷⁷

Por su parte, María de la Luz Mijangos Borja, considera que el presupuesto es “...*la expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un período futuro, y de las estimaciones de los recursos previstos para cubrirlos*”.⁷⁸

Para Rafael Martínez Morales, el presupuesto de egresos, es la “...*decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal*”.⁷⁹

Las definiciones anteriores aportan elementos que revisten una importancia particular: Mijangos Borja construye una definición amplia, en la que destaca la planeación económica, que supone la percepción de recursos y el ejercicio del gasto, que puede hacer cualquier persona física o moral, pública o privada, sin estar sujeta a un plazo determinado, y en la que la realización del objeto del gasto es la que establece la medida del tiempo. Serra Rojas en cambio, dimensiona al presupuesto en el ámbito de la administración pública, como la estimación que de forma particular realiza cada ente público, a partir de sus ingresos propios y de las asignaciones que recibe por medio de la recaudación de impuestos para el desarrollo de sus fines.

⁷⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo II, 12ª ed., México, Porrúa, 1983, pág. 24.

⁷⁸ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Derecho Presupuestario”, en: CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (Coord.), *Derecho Financiero*, Col. Panorama del Derecho Mexicano, México, UNAM-McGraw-Hill, 1997, pág. 211. +

⁷⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Glosario Jurídico Administrativo*, Col. Glosarios Jurídicos Temáticos, 1ª Serie, Vol. 4, México, Iure Editores, 2004, pág. 100.

Martínez Morales lo reduce a su aspecto más específico y restringido, un acto de la Cámara de Diputados por el que se aprueba el presupuesto general de toda la administración pública, la centralizada, la paraestatal y la que corresponde a los órganos administrativos autónomos, a partir de una propuesta elaborada por el Ejecutivo y que se encuentra limitada en el tiempo a un ejercicio fiscal.

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel considera que el presupuesto es un concepto único e indivisible que debiera incluir ingresos y gastos, ya que unos no se justifican sin los otros y viceversa; sin embargo, existe una disociación formal entre Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, ya que ambos aparecen como ordenamientos separados, lo que no ocurre en otros países en los que constituyen una unidad jurídica. La materia presupuestaria en México, conforme a lo señalado por este autor, nos conduce a una desvinculación, en la que la tramitación, discusión y aprobación de los ingresos y egresos, siguen caminos diferentes.⁸⁰

Por otra parte, Manuel González Oropeza y Enrique Quiroz Acosta, establecen con claridad la naturaleza jurídica del presupuesto, al señalar que: “El Presupuesto de Egresos de la Federación al ser aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados es promulgado como un decreto de la propia Cámara (a. 71 de la C.), sin gozar del carácter de ley, pues no cumple el procedimiento legislativo del a. 72. de la C”.⁸¹ Es decir, que no reúne los requisitos para la formación de las leyes en materia tributaria, en el que la Cámara de Diputados sea cámara de origen y el Senado de la República la cámara revisora; además, en el presupuesto, la iniciativa es exclusiva del Presidente de la República, sin que puedan hacerlo los diputados, los senadores, las legislaturas de los Estados o un grupo de ciudadanos que represente el cero punto trece por ciento del padrón nominal de electores.

⁸⁰ ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, Voz: “Presupuesto”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, 1998, pág. 2997 y 2998.

⁸¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Enrique Quiroz Acosta, “Presupuesto de Egresos de la Federación”, en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, 1998. pág. 2999.

El presupuesto implica tanto la estimación de los ingresos, como la distribución de los recursos obtenidos por medio de la recaudación, del desarrollo de actividades económicas y de la contratación de créditos principalmente, a fin de que los entes públicos tengan la capacidad económica y financiera necesarias para desempeñar las funciones públicas que tienen encargadas, y para prestar servicios públicos en beneficio de la colectividad.

Para efectos de este análisis, la materia presupuestaria debe considerarse en un doble aspecto: el que corresponde a cada órgano o ente público para realizar de manera particular sus propias estimaciones de gasto, y otro de carácter general, en la medida en la que dicho cálculo financiero se integra al Presupuesto de Egresos de la Federación.

B. Disposiciones constitucionales en materia presupuestaria

El fundamento constitucional de la materia presupuestaria se encuentra en el artículo 74, fracción IV constitucional, que faculta a la Cámara de Diputados a autorizar el presupuesto, a partir de una iniciativa previamente elaborada por el Poder Ejecutivo. En este sentido, el artículo 75 constitucional en su párrafo tercero, equipara a los órganos constitucionales autónomos con los poderes tradicionales en materia de asignación de sueldos y remuneraciones, y en lo general a la propia elaboración del Presupuesto Federal cuando menciona que:

“Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos,

prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables”.

Cabe señalar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen pocas menciones a la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos, pudiendo apreciarse que el tema se encuentra restringido a unos pocos casos, como lo es el del IFAI, el IFETEL, la COFECE y la CNDH.

El artículo 6° constitucional, en su apartado A, fracción VIII, dispone que el organismo garante del acceso a la información pública y la protección de datos personales, tendrá *“capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna”*, pero no a cuánto asciende éste. Por otra parte, el artículo 28 constitucional en su párrafo vigésimo, fracción II, al regular a la COFECE y al IFETEL, menciona que: *“Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias”*. Finalmente, el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, señala que la CNDH contará con *“autonomía de gestión y presupuestaria”*.

Esto es todo lo que la Carta Magna refiere acerca de los recursos presupuestarios que corresponden a los órganos constitucionales autónomos; para saber más, es necesario remitirse a las leyes secundarias que rigen a cada uno de estos entes públicos, pero sobre todo, a lo que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece al respecto.

C. Fundamento legal de los presupuestos asignados a los órganos constitucionales autónomos

a. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Este ordenamiento jurídico, surgido inicialmente como un proyecto de reformas a la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, tuvo como propósito delimitar el concepto y los alcances de la autonomía presupuestaria, estableciendo diferencias por niveles: los órganos constitucionalmente autónomos, los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados que por su naturaleza requieren cierto grado de autonomía.⁸²

El objeto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, consiste en la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, a cargo de los ejecutores del gasto, entre los que se encuentran los denominados “entes autónomos”, que son definidos por el artículo 2º, fracción XV, como:

*“Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos autónomos”.*⁸³

⁸² Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (Origen), con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en: *Gaceta Parlamentaria*, Año IX, No. 1900-II, del 8 de diciembre de 2005.

⁸³ En el Tomo II del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2014, los Ramos Autónomos son: 01, Poder Legislativo; 03, Poder Judicial; 22, Instituto Nacional Electoral; 35, Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 41, Comisión Federal de Competencia Económica; 42, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; 43, Instituto Federal de Telecomunicaciones, y 44, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Los ejecutores del gasto, cuentan con unidades de administración especializadas, encargadas de la programación y presupuestación, así como del control y evaluación del gasto público, conforme a sus leyes orgánicas y normativa interna. El gasto público se integra por las erogaciones correspondientes al gasto corriente en el que se incluye el pago de pasivos de la deuda pública, la inversión física, la inversión financiera y la responsabilidad patrimonial.

El artículo 5°, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece los alcances de la autonomía presupuestaria, al señalar las atribuciones que corresponden a los poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos para el ejercicio de su presupuesto, y que pueden identificarse como de programación y presupuestación, ejercicio, pagos, adecuación, ajustes y rendición de cuentas.⁸⁴

⁸⁴ **Artículo 5.-** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y **los entes autónomos**, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II...

a) a d)...

III...

a) a c)...

...

a) Programación y presupuestación.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la programación abarca las actividades que deben realizar los entes autónomos para el cumplimiento de objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo; asimismo, la presupuestación comprende las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de dichas actividades.

La programación y presupuestación, se traducen en la facultad con que cuentan los entes autónomos para aprobar sus propios proyectos de presupuesto y de enviarlos directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sean integrados al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica.

En este aspecto, los entes autónomos se distinguen de los órganos desconcentrados, quienes tienen que presentar su anteproyecto de presupuesto a través de la dependencia a la que se encuentran adscritos; y de los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos públicos (entidades), ya que no están obligados a observar los techos globales de gasto que establezca el Ejecutivo Federal. Los entes autónomos, que son equivalentes a los órganos constitucionales autónomos, se distinguen presupuestariamente de otros órganos del Estado a los que la constitución otorga autonomía, como son los tribunales agrarios a quienes les está asignado el Ramo 31, que forma parte de los ramos administrativos, en los que se encuentran las dependencias de la administración pública federal centralizada;⁸⁵ así

⁸⁵ Cabe aclarar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, como parte de los ramos administrativos aun figura la Procuraduría General de la República (Ramo17), que no ha concluido su proceso de transformación en un órgano constitucional autónomo, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que es un órgano descentralizado del sector educativo, que debiera ubicarse en el catálogo de entidades de control indirecto.

también deben diferenciarse de las instituciones de educación superior a las que la Constitución otorga autonomía, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, ya que presupuestariamente se les considera como entidades de control indirecto, de manera específica, como organismos públicos descentralizados de la Secretaría de Educación Pública.⁸⁶

Los entes autónomos enviarán a la Secretaría de Hacienda sus proyectos de presupuesto, para integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar diez días naturales antes de la fecha de su presentación ante la Cámara de Diputados, es decir, antes de la fecha límite señalada para el 8 de septiembre, y que debe quedar aprobado a más tardar el 15 de noviembre de cada año.⁸⁷

Los proyectos deberán elaborarse de acuerdo a las clasificaciones y estructura programática que prevén los artículos 27 y 28 de la Ley Federal de Presupuesto, es decir, que deberán contener las categorías y elementos programáticos en los que se definen las acciones que efectúan los entes autónomos como ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos programas sectoriales.⁸⁸

b) Ejercicio.

Los entes autónomos están en posibilidad de ejercer sus presupuestos sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, lo que las distingue de las entidades de la administración pública paraestatal. Deberán regirse por los principios de eficiencia,

⁸⁶ El artículo 2, fracción XX define a las entidades de control indirecto como aquellas "...cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo en su caso aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban".

⁸⁷ Vid. Art. 30; 42, fracción III, inciso c) y fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁸⁸ Las categorías se refieren a la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa; los elementos programáticos aluden a la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable

eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, evaluación y control de la Auditoría Superior de la Federación.

c) Adecuación.

Los órganos constitucionales autónomos pueden hacer modificaciones a la estructuras funcional, programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto y a las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, que les permitan un mejor cumplimiento de sus objetivos, sin necesidad de requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda, aunque sujetándose a las disposiciones contenidas en la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Las entidades paraestatales tienen la misma posibilidad, pero están limitadas a no rebasar el techo global de flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, las erogaciones adicionales se harán conforme a los ingresos excedentes que generen los entes autónomos, siempre y cuando estén debidamente registrados ante la Secretaría de Hacienda en los conceptos correspondientes a la Ley de Ingresos y se informe sobre la obtención y aplicación de dichos ingresos para efectos de los informes trimestrales y de la deuda pública.

d) Pagos.

Los entes autónomos están facultados a realizar desembolsos a través de sus tesorerías o equivalentes; asimismo, expedirán sus manuales de remuneraciones, incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes, por conducto de sus respectivas unidades de administración.

e) Ajustes.

De acuerdo con el artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los entes autónomos pueden hacer correcciones o rectificaciones a sus presupuestos en caso de que disminuyan sus ingresos, mediante la reducción de los montos aprobados en el orden siguiente: comunicación social; gasto administrativo no vinculado directamente a la atención a la población; gastos personales por concepto de erogaciones extraordinarias, y ahorros y economías presupuestarios que se encuentren debidamente calendarizados.

f) Rendición de cuentas.

Los entes autónomos están obligados a llevar su propia contabilidad y elaborar sus respectivos informes que remitirán a la Secretaría de Hacienda para integrar los informes trimestrales y la Cuenta Pública, que presenta el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Para ello deben publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ingresos obtenidos del período, incluyendo los rendimientos financieros, los egresos, así como el destino y rendimientos de los fideicomisos en los que participen, y remitirlo a la Secretaría de Hacienda a más tardar diez días hábiles anteriores a la fecha de entrega del informe trimestral.

Guarda relación con la rendición de cuentas, las llamadas funciones de “control y evaluación”, a las que también se denomina como de “fiscalización” del gasto que se ejerza en un determinado período y que de conformidad con lo que señala el artículo 6º, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es una atribución que corresponderá a las contralorías internas con las que cuenta cada órgano constitucional autónomo. Lo anterior, es con independencia de las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación para la revisión y evaluación de la cuenta pública, que abarca los resultados de la gestión

financiera, que el ejercicio de los recursos se haya realizado conforme a los principios contenidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, que se haya dado cumplimiento a los ejercicios contenidos en los programas y determinado las responsabilidades y la imposición de sanciones a que hubiera lugar.

b. Leyes Especiales

Las leyes que regulan a los órganos constitucionales autónomos que se encuentran en vigor, sostienen que el presupuesto que tiene asignado cada uno de ellos forma parte de su patrimonio y que los presidentes de cada órgano elaboran un anteproyecto de presupuesto, para someterlo a la aprobación de sus Comisiones en Pleno o bien, de sus respectivas Juntas de Gobierno (BANXICO, INEGI, INEE, INE, COFECO e IFETEL);⁸⁹ con excepción de aquellos órganos que cuentan con un solo titular, como lo es la CNDH, cuyo presidente elabora y presenta el presupuesto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), oyendo la opinión del Consejo Consultivo de la propia Comisión.

⁸⁹ En materia de presupuesto tenemos los siguientes ordenamientos que rigen a los órganos constitucionales autónomos:

- a) Artículos 15, fracción IX, 19, fracción VI, 75 y 76 de la *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.
- b) Artículos 23, fracción I y último párrafo; 38, fracción III; 44, fracciones IX y X, 61, fracción I y 63 de la *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*.
- c) Artículos 46, fracción XI, 50, párrafo segundo y 51, fracción I de la *Ley del Banco de México*.
- d) Artículos 77, fracción X, 82, fracción II, 83, al 86 de la *Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica*.
- e) Artículos 10, 12, fracciones VII y VIII, 20, fracción VIII, 39, fracciones II y XXIV y 47 de la *Ley Federal de Competencia Económica*, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.
- f) Artículos 44, numeral 1, inciso z), 45, numeral 1, incisos h) e i), 51, numeral 1, inciso q) y 490, numeral 1, inciso d) de la *Ley General de Instituciones y Procesos Electorales*, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.
- g) Artículos 17, fracción VI, 20, fracción X, 23, fracción VI, 35 fracción VI de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, publicada en el DOF el 14 de julio de 2014.

Al mes de enero de 2015, no se han expedido las leyes que rijan la organización del IFAI, la FGR y el CONEVAL

Una vez autorizado el anteproyecto de presupuesto, el presidente de cada órgano constitucional autónomo, en su calidad de representante de la institución ante el Poder Ejecutivo, se encarga de presentarlo ante la SHCP, para el efecto de que lo integre al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, observando los criterios generales de política económica.

Es de llamar la atención que en el caso del INEGI, el artículo 83, fracción II de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, lo faculta para hacer adecuaciones a su presupuesto sin requerir autorización de la SHCP, siempre que no rebase el techo global del presupuesto aprobado y que dichos ajustes se presenten en caso de disminución de ingresos y para llevar la contabilidad para la integración de los informes trimestrales, todo ello siguiendo las reglas establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Cabe mencionar que esta es la única disposición que de manera expresa señala que los ingresos derivados de las cuotas por los servicios que preste, serán incorporados al presupuesto de la institución; debiendo agregar que ciertas actividades como los censos nacionales y las actividades estadísticas y geográficas están sujetas a disponibilidad presupuestaria.⁹⁰

El procedimiento para la aprobación de los presupuestos de los órganos constitucionales autónomos previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en las respectivas leyes orgánicas de cada uno de ellos, no es aplicable al BANXICO, lo anterior es así, toda vez que las *Normas y Criterios Generales del Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física del Banco de México*, disponen que el presupuesto del Banco Central se integra por las previsiones en gasto corriente e inversión en activo fijo y activo circulante, programados para ejercerse en un año, que elaboren las áreas presupuestales para cubrir las necesidades institucionales

⁹⁰ **Artículo 84.-** El Instituto *incorporará*, en los términos de las disposiciones aplicables, *como parte de su presupuesto los ingresos derivados de las cuotas por los servicios que preste por concepto de investigación, capacitación, elaboración de estadísticas especiales, estudios específicos o trabajos en materia de geografía, así como los que provengan de la venta de publicaciones, reproducciones y otros servicios. En los casos en que el Instituto preste los servicios señalados en colaboración con otras Unidades, incorporará en su presupuesto los ingresos que le correspondan al Instituto.*

de operación, que les correspondan en el ámbito de sus atribuciones. Las áreas presupuestales presentan su proyecto de Presupuesto General, desglosado por área, ante el Gobernador del BANXICO a más tardar el quinto día hábil bancario de noviembre, quien a su vez tiene como fecha límite el 15 de noviembre de cada año para someterlo a la consideración de la Junta de Gobierno.

La fecha límite para la aprobación del presupuesto anual y de las estimaciones de multianuales de recursos para los “Proyectos Estratégicos”, “Proyectos de Mejora Continua” y programas de reemplazo y de apoyo a la operación, será el 31 de diciembre de cada año. Conforme la *Norma Décimo Quinta*, una vez aprobado el presupuesto del ejercicio correspondiente, la Dirección de Contabilidad y Presupuesto liberará en el “Sistema de Presupuestos”, la disponibilidad de los recursos del “Presupuesto Autorizado”, dentro de los ocho días hábiles bancarios siguientes a la fecha en que reciba del Secretario de la Junta de Gobierno el acuerdo de aprobación, y será aplicable al primer día hábil de dicho ejercicio. En la elaboración y aprobación del presupuesto del BANXICO no interviene la Cámara de Diputados, ya que sus estimaciones de gasto e inversión están sujetas a la administración de recursos propios, aunque deben mantener congruencia con los escenarios macroeconómicos que se tomaron en cuenta para la elaboración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

A este respecto es necesario comentar la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2015, en la que en el Tomo II, correspondiente a los Ramos Autónomos, se hace referencia a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los llamados entes autónomos, que no son otra cosa que los órganos constitucionales autónomos, con el Ramo que les corresponde: INE (22), CNDH (35), COFECE (41), INEE (42), IFETEL (43), IFAI (44). El INEGI, está separado del catálogo de Ramos autónomos, pero por sí sólo integra el Ramo 40. El BANXICO no aparece, por las razones antes apuntadas y la FGR tampoco, porque aún no ha concluido el procedimiento para la transformación de la Procuraduría General de la República en un

órgano constitucional autónomo. Curiosamente el CONEVAL aparece integrado al Ramo 20 que corresponde al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, como parte del “Análisis Administrativo Económico”, en donde se le considera como una entidad apoyada, al igual que el Instituto Mexicano de la Juventud, DICONSA, LICONSA, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Existe también la previsión de que los órganos constitucionales autónomos cuenten con contralorías internas (INEE), o un Consejo Consultivo (CNDH), que supervisen que las erogaciones y gastos se ajusten al presupuesto autorizado y conforme a la normativa aplicable. En el caso del BANXICO y del INEGI, se trata de un auditor externo, designado por el titular de la SHCP, a partir de una terna que le someta un instituto o colegio de contadores profesionales y bajo la anuencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Las leyes que regulan la organización y funcionamiento de los entes públicos, coinciden en remitirse a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en lo que respecta a la elaboración de sus respectivos presupuestos.

4. Derecho Comparado

A continuación, se presenta un somero análisis del tratamiento que le dan algunos regímenes jurídicos de América y Europa a los órganos constitucionales autónomos, o bien, a entes reguladores que manejan cierto margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

A. Europa

En este apartado se hace un somero análisis de instituciones de Alemania, España, Francia e Italia.

a) Alemania

El artículo 87, párrafo tercero de la Constitución Alemana establece que podrán crearse mediante ley federal, “...*autoridades federales autónomas y nuevas corporaciones e instituciones de Derecho público directamente dependientes de la Federación*”.⁹¹ Las autoridades federales autónomas manejan un grado de independencia relativa, ya que pueden ser calificadas de directas o indirectas en la medida en que se encuentran directa o indirectamente supervisadas por un Ministerio del Gobierno, a menos que la ley disponga que cuenten con autonomía plena. Las agencias indirectas cuentan con personalidad propia y están dedicadas a la administración de la seguridad social y el empleo. Como regla general, los organismos de derecho público son parte del presupuesto del Ministerio que los supervisa.⁹²

El artículo 26 la Ley del Bundesbank de 1992, establece que la actuación del Banco Central no debe ser conforme a las reglas del gobierno federal, lo que acentúa su carácter autónomo; por lo tanto, su Comité Ejecutivo hará un proyecto de su contabilidad anual en el que se incluya el costo de la contabilidad estándar, el plan de inversiones y el análisis presupuestario de la relación costo beneficio. El artículo 27 de esta misma disposición señala que debe separarse el 20% de las ganancias en un equivalente que tenga como mínimo € 250 millones de euros y hasta un máximo de €2500 millones de euros para integrarse en las reservas del *Bundesbank*.⁹³

Esta tendencia es congruente con las políticas internacionales de presupuesto de los bancos centrales, quienes financian sus gastos generales de operación con sus propios ingresos brutos. En este sentido, la aprobación de su presupuesto corre a cargo de sus propias Juntas de Gobierno o Consejos Directivos y su aprobación por

⁹¹ *Ley Fundamental de la República Federal Alemana*, Trad. por Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann, Berlín, Deutscher Bundestag, 2010, pág. 77 y 78.

⁹² “*The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*”, en: *OECD Journal on Budgeting. Special Issue, Vol. 4, No.3.*, París, OECD Publications, 2004, pág. 227 y 228.

⁹³ *Bundesbank Act*, en el original en alemán *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*, publicado en la Gaceta de Leyes Federales correspondiente al 22 de octubre de 1992.

parte del Gobierno, no es previa sino posterior;⁹⁴ es decir, en el momento de la revisión de la cuenta pública del *Bundesbank*, en la que intervienen de manera conjunta tanto el Ministerio de Finanzas, el Tribunal Federal de Cuentas, y finalmente el Parlamento Alemán.

El legislador alemán ha procurado que las instituciones autónomas cuenten con sus propias fuentes de financiamiento y que, en la misma medida, diseñen su propio presupuesto y ejerzan su gasto conforme a las necesidades propias de sus funciones. En este sentido, sus ingresos proceden fundamentalmente de las tasas que cobran como contraprestación por los servicios que brindan, las ayudas estatales están limitadas a casos excepcionales, como es el caso de las Corporaciones de Aguas y de las Universidades, pero no aplican en el caso del Banco Central.⁹⁵

b) España

El artículo 134 de la *Constitución Española de 1978*, dispone que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno, mientras que su examen, enmienda y aprobación es competencia de las Cortes Generales. Los Presupuestos tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal.

La *Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria*, dispone en su artículo 36, que los Ministerios y los órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los presupuestos generales, remitirán sus propuestas de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que se integren a los Presupuestos Generales del Estado, respetando las directrices para la distribución del gasto y para el establecimiento de límites cuantitativos que determine el propio Ministerio de Hacienda.

⁹⁴ CENTRAL GOVERNANCE GROUP, *El buen gobierno de los bancos centrales*, Bank for International Settlements Press & Communications, Basilea, 2007, pág. 133.

⁹⁵ SALVADOR MARTÍNEZ, María, Op. Cit., pág. 174 y 175.

Una vez elaborado el anteproyecto de Presupuestos Generales, será sometido al acuerdo del Gobierno para que, a más tardar el día primero de octubre, sea remitido a las Cortes Generales como proyecto, para su aprobación.

La *Constitución Española* reconoce únicamente a las Cortes Generales, la facultad de aprobar su presupuesto de manera autónoma, debido a las competencias de naturaleza financiera que le corresponden a las asambleas legislativas. De la misma manera, el Rey tiene garantizada constitucionalmente la libre disposición de la asignación anual para los gastos correspondientes a la Familia y Casa Real. Respecto de los demás órganos constitucionales, las leyes orgánicas que rigen al Tribunal Constitucional, al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Estado y al Consejo General del Poder Judicial, facultan a cada uno de estos órganos a elaborar sus respectivos presupuestos, los cuales deberán integrarse a los Presupuestos Generales del Estado, en cumplimiento a los principios de unidad y universalidad que distinguen la materia presupuestaria.⁹⁶ No todas las formas de autonomía alcanzan a todas las fases del ciclo presupuestario, ya que en su mayoría se limitan a su mera elaboración y a su ejercicio, no a la revisión de las cuentas.

Como se señaló en el capítulo anterior, el único órgano español que merece calificarse como constitucional autónomo es el Tribunal Constitucional, regulado por la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional*, que en su artículo diez, párrafo 3, dispone que la elaboración del presupuesto es una prerrogativa que ejerce el Tribunal en Pleno, en ejercicio de su autonomía, para integrarse como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

La preparación, ejecución y liquidación del presupuesto del Tribunal Constitucional corre a cargo del Secretario General de dicho órgano autónomo, de

⁹⁶ Cfr. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, "La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario", en: *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 82, Primer Cuatrimestre de 2011, Congreso de los Diputados / Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011, pág. 366.

acuerdo a lo que señala el artículo noventa y nueve (sic), párrafo primero, inciso c) de la Ley Orgánica que rige dicho Tribunal.

Por su parte, el artículo 2º, inciso i), del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, faculta al Pleno Gubernativo para proponer o aprobar, las modificaciones al presupuesto, siempre que las mismas no correspondan, según la legislación aplicable, al Presidente del Tribunal, y para establecer las directrices relativas a su ejecución, vigilando que el Secretario General de cumplimiento a las mismas.

La financiación de los órganos del Estado Español, se sostiene fundamentalmente en base a las transferencias que autoriza el Ministerio de Hacienda, ya que prácticamente no cuentan con recursos propios que pudieran proceder de intereses financieros o de la prestación de servicios propios.

c) **Francia**

El artículo 39 de la *Constitución Francesa de la Quinta República, de 4 de octubre de 1958*, dispone que la facultad de iniciativa de Ley corresponde al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento. Los proyectos de Ley serán deliberados por el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, para posteriormente ser presentados ante las Cámaras del Congreso. En el caso del presupuesto y de las leyes de financiación de la seguridad social, serán presentados ante la Asamblea Nacional como cámara de origen. El control de la ejecución de las leyes de presupuesto corresponde al Tribunal de Cuentas.

De manera específica, la *Ordenanza N° 58-1067 del 7 de noviembre de 1958, relativa a la Ley Orgánica del Consejo Constitucional*, establece en su artículo 16 que los créditos necesarios para el funcionamiento del Consejo Constitucional serán integrados al Presupuesto General y que el presidente de dicho Tribunal será el

encargado de autorizar los gastos correspondientes. Esto significa que es el propio órgano constitucional quien elabora su presupuesto para posteriormente agregarse al presupuesto general.

En este sentido, el *Decreto N°59-1293 del 13 de noviembre de 1959*, faculta al Secretario General para dirigir los servicios administrativos y financieros del Consejo Constitucional, relacionados con la gestión de sus miembros y del personal, la preparación y ejecución del presupuesto, el mantenimiento de edificios, la seguridad de las personas y los bienes y la administración en general.

Por otra parte, la *Ley N° 2011-334 del 29 de marzo de 2011, relativa al Defensor de los Derechos*, en su artículo 10, establece que la autonomía presupuestaria de dicho órgano está asegurada bajo las condiciones determinadas en la Ley de Finanzas, y que corresponde a su titular la ejecución de los recursos que tenga asignados; en tanto que la supervisión y control corresponden al Tribunal de Cuentas.⁹⁷

d) Italia

El *Decreto de 28 de marzo de 2003, por el que se establece el Reglamento de Autonomía Financiera del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos*

⁹⁷ El artículo citado en su párrafo cuarto dice: “*Le Défenseur des droits présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes*”, es decir: “*El Defensor de los derechos presentará sus cuentas al control de la Corte de Cuentas*”.

De acuerdo al artículo 111-3 del *Código de las Jurisdicciones Financieras*, el Tribunal de Cuentas comprueba la regularidad de los ingresos y egresos que se describen en las cuentas públicas y asegura el uso adecuado de créditos, fondos y valores gestionados por los servicios del Estado.

Por otra parte, el artículo 141-3-1, del Código de referencia señala que los miembros y el personal del Tribunal de Cuentas podrán pedirle a las autoridades administrativas independientes y de supervisión y control de las autoridades, toda la información relevante para las investigaciones que llevan a cabo dentro de sus funciones, sin que un secreto protegido por la ley pueda ser opuesto. Es decir, que la revisión de la cuenta pública de los órganos independientes se realiza, en primera instancia, a través de una solicitud de información.

*Regionales*⁹⁸, establece las reglas a las que estará sujeta la elaboración del presupuesto de dicho órgano constitucional.

El presupuesto del Consejo de Estado, se elabora dentro de los límites generales de gasto contenidos en el Balance Anual de Previsión o Presupuesto General del Estado. Es preparado por el Secretariado General de la Justicia Administrativa, junto con una relación de los gastos que deberán ejercerse en un período trianual, a partir de la propuesta que le presenten el Secretario General y los secretarios delegados, a más tardar el 15 de julio de cada año. El día 31 de octubre, el proyecto de presupuesto debe entregarse al Consejo de la Presidencia para que éste a su vez lo apruebe a más tardar el 31 de diciembre de cada año. Posteriormente, un ejemplar del presupuesto se entrega al Presidente del Consejo de la Presidencia, uno más al Presidente de los Diputados, otro al Presidente del Senado, y uno más al Ministerio de Justicia para que sea publicado en la Gaceta Oficial.

El presupuesto del Consejo de Estado Italiano, comprende tres grandes rubros: lo relativo al Consejo propiamente dicho, lo que corresponde a los tribunales administrativos regionales, cuya responsabilidad en los gastos corre a cargo de un Secretario Delegado para cada uno, y los gastos comunes que le corresponde ejercer al Secretario General. Los gastos no podrán ser superiores a los ingresos fijados, pero en todo caso los ingresos se conforman con el importe correspondiente a las estimaciones hechas por el Ministerio de Economía y de Finanzas.

El otro órgano constitucional independiente, el Tribunal o Corte de Cuentas, rige su autonomía presupuestaria en términos del *Reglamento de autonomía financiera del Tribunal de Cuentas*.⁹⁹ De acuerdo con el citado ordenamiento, el Tribunal de Cuentas gestiona de manera autónoma los recursos necesarios para realizar sus fines institucionales.

⁹⁸ Publicado en la *Gazzeta Ufficiale*, No. 89 del 16/04/2003.

⁹⁹ De acuerdo con la deliberación No. 136 del Consejo de la Presidencia del Tribunal de Cuentas del 2 y 3 de octubre de 2012.

El proyecto de presupuesto debe ser acorde con el *Presupuesto Anual de Previsión*, bajo las bases de los criterios generales formulados por su presidente y con las indicaciones de su Secretario General, debiendo acompañarse que una relación ilustrativa que comprenda una programación trianual, así como otra de carácter anual respecto de los gastos que habrán de erogarse; ambos documentos deberá enviarlos el Secretario General al Consejo de la Presidencia, para el ejercicio de sus poderes de propuesta.

A más tardar el 31 de octubre del año previo al ejercicio de que se trata, el presupuesto debe ser sometido a la determinación del Consejo de Administración y del Colegio de Revisores, para que al 30 de noviembre sea aprobado por el Presidente del Tribunal de Cuentas mediante decreto. Dentro de los diez días siguientes a la publicación de la Ley de Aprobación del Presupuesto de Previsión del Estado, el presupuesto y la nota ilustrativa serán remitidos al Presidente de la Cámara de Diputados, al Presidente del Senado y al Ministerio de Justicia para su publicación.

Los ingresos del Tribunal de Cuentas, provienen del presupuesto del Estado, conforme al fondo inscrito anualmente por el Ministerio de Economía y de Finanzas dentro del presupuesto general; a ello deben agregarse otros ingresos eventuales y diversos, así como del avance de la propia administración. En todo caso, la integración del presupuesto deberá hacerse a partir de programas determinados por áreas homogéneas de actividades y centros de responsabilidad.

Como puede apreciarse, en el caso de Italia los presupuestos de los órganos constitucionales no se incorporan al Presupuesto General del Estado (ya que se publican por separado), y su aprobación corresponde a sus respectivos Consejos de la Presidencia en la medida en que son quienes detentan el gobierno de cada institución; sin embargo, las determinaciones presupuestarias no son irrestrictas, deben realizarse dentro de los límites señalados por el Ministerio de Economía y Finanzas para dichos

entes públicos, por lo que no pueden rebasar los límites preestablecidos por las autoridades hacendarias.

B. América

En relación con el continente americano, se estudian las instituciones previstas por las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia.

a) Argentina

El artículo 22 de la *Ley No. 24.946, Orgánica del Ministerio Público*, publicada en el Boletín Oficial el 23 de marzo de 1998, establece que dicho órgano constitucional autónomo contará con un crédito presupuestario propio, a partir de rentas generales y recursos propios, con la finalidad de garantizar su autarquía financiera.

Como se explicó en el capítulo anterior, el Ministerio Público de la República Argentina es bicéfalo, correspondiéndole al Procurador General de la Nación y al Defensor General de la Nación elaborar el proyecto de presupuesto para todo el organismo. Dicha propuesta se remitirá al Congreso para su aprobación, por conducto del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Resulta importante destacar que el Poder Ejecutivo está en posibilidad de formular observaciones al presupuesto pero sin modificar su contenido.

Una vez aprobado el presupuesto del Ministerio Público, se incorpora al Presupuesto General de la Nación. En la *Ley de No. 26.895 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014*, se encuentra previsto el apartado denominado “*Jurisdicción 10. Ministerio Público*”; asimismo, tiene asignados recursos con cargo al “*Programa 16. Ejercicio de la acción pública y defensa de la legalidad*”, y del “*Programa 17. Representación, defensa y curatela pública oficial*”, cuya ejecución

se encuentra asignada al Procurador General de la Nación y al Defensor General de la Nación, respectivamente.

El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, que es un órgano independiente, está supeditado al Congreso en lo que hace a la materia presupuestaria, ya que la *Ley 24.284 de su creación y su modificatoria Ley 24.379*, establece que: “*Los recursos para atender todos los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley provienen de las partidas que las leyes de presupuesto asignan al Poder Legislativo de la Nación*”. En este aspecto, la Ley de Presupuesto para 2014, prevé que los recursos se asignen dentro del “*Programa 21. Defensa de los Derechos de los ciudadanos*”, que forma parte del presupuesto asignado al Poder Legislativo y que ejerce la Secretaría General de la Defensoría del Pueblo como Unidad Ejecutora.

El artículo 15, inciso a) de la *Ley 24.144, Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina*, dispone que su Directorio es el encargado de elaborar el proyecto de presupuesto y de remitirlo para su aprobación a más tardar el 30 de septiembre de cada año. Por otra parte, la *Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto*, en su artículo 6° establece que las instituciones pertenecientes al sistema bancario oficial, entre las que se encuentra el Banco Central, someterán anualmente a aprobación del Poder Ejecutivo Nacional su Presupuesto y Plan de Acción en el tiempo, forma y condiciones que a tal efecto el mismo establezca, para posteriormente dar cuenta al Congreso de la Nación dentro de los treinta días siguientes a la fecha de sanción, los decretos por los que se aprueben los planes de acción y presupuesto. Conforme a lo anterior, la autonomía financiera del Banco Central Argentino sería cuestionable, si necesita de la aprobación del Ejecutivo, previamente a su remisión al Congreso Nacional.

b) Bolivia

El artículo 36 de la *Ley N.º. 1818 del Defensor del Pueblo, de 22 de diciembre de 1997*, señala que dicha institución contará con un Presupuesto anual independiente para su funcionamiento, el cual será incorporado en el Presupuesto Consolidado del Poder Legislativo. La elaboración, administración y ejecución del Presupuesto corren a cargo del propio Defensor del Pueblo.

Por su parte, la *Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de junio de 1990*, establece en su artículo 41 que el presupuesto de la Contraloría General de la República es elaborado por esta misma institución en base en su programación de operaciones, y que al Ministerio de Finanzas le corresponde incorporarlo al proyecto de Presupuesto General de la Nación sin modificaciones, para que a su vez sea sometido a la consideración del Congreso Nacional. Al Ministerio de Finanzas corresponde hacer los desembolsos que requiera la Contraloría, de acuerdo a los programas de caja elaborados por la misma.

En relación con el Ministerio Público, la *Ley No. 261 de 15 de julio de 2012*, dispone en su artículo 133 que la Fiscalía General del Estado elaborará anualmente el proyecto de presupuesto del Ministerio Público y administrará sus recursos de manera autónoma y sujeta a fiscalización.

Entre los recursos financieros del Ministerio Público se encuentran tanto las asignaciones anuales del Tesoro General de la Nación, como los recursos propios provenientes del 50% en valor monetario de los bienes confiscados por delitos de sustancias controladas, corrupción pública o vinculada al crimen organizado, del 50% en valor monetario del producto del remate de mercancías decomisadas por delitos aduaneros o impositivos; así como los provenientes de donaciones y legados, de convenios interinstitucionales con instituciones u organismos nacionales o extranjeros, los que resulten de la enajenación de sus bienes, previa aprobación de la Asamblea

Legislativa Plurinacional, y los créditos o empréstitos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, entre otros.

El artículo 135 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, prevé la formación de una partida especial dentro del presupuesto, que estará destinada al fortalecimiento institucional mediante la infraestructura y equipamiento de la institución, independientemente de lo que proporcione el Estado; la capacitación de fiscales, servidoras y servidores públicos; el desarrollo de estudios e investigaciones; así como para el sostenimiento de programas de apoyo y protección a la víctima, testigos, fiscales, servidoras y servidores, y personas que hayan colaborado en la persecución penal.

Finalmente el artículo 30 de la *Ley No. 018 del Órgano Electoral Plurinacional, de fecha 16 de Junio de 2010*, faculta al Tribunal Supremo Electoral para “formular el proyecto de presupuesto consolidado del Órgano Electoral Plurinacional y remitirlo a las autoridades competentes para su trámite constitucional”.

c) Brasil

En materia de las disposiciones presupuestarias que rigen a los órganos constitucionales autónomos en esa Nación Sudamericana, existen dos vertientes legislativas: una general que está contemplada en la *Ley No 12.919, de 24 de diciembre de 2013, que Dispone sobre las directrices para la elaboración y ejecución de la Ley Presupuestaria de 2014 y de otras providencias*, y otra particular que se encuentra en los ordenamientos jurídicos específicos de cada órgano, que se integra por la *Ley Complementaria No. 75, de 20 de mayo de 1993 que rige al Ministerio Público de la Unión*, y por la *Ley Complementaria Nº 80, de 12 de enero de 1994, que rige a la Defensoría Pública del Estado*.

La *Ley No. 12.919*, que señala las directrices para la elaboración del presupuesto, dispone en su artículo 22 que el Ministerio Público de la Unión y la

Defensoría Pública del Estado, enviarán al Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión sus respectivas propuestas presupuestarias por medio del Sistema Integral de Planeación y Presupuesto. En el caso del Ministerio Público, deberá recabarse la opinión del Consejo Nacional del Ministerio Público y entregarse a la Comisión Mixta de que habla el artículo 166 de la Constitución Federal.

La *Ley Complementaria No. 75, de 20 de mayo de 1993* establece en su artículo 23, que el Ministerio Público de la Unión elaborará su propuesta presupuestal dentro de los límites que señala la Ley de Directrices Presupuestarias, destacando que la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial será ejercida por el Congreso Nacional, a través de control externo, con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión, con arreglo a las disposiciones del Título IV, Capítulo I, Sección IX, de la Constitución Federal y su propio sistema de control interno; asimismo, las cuentas relacionadas con el ejercicio anterior serán presentadas anualmente, dentro de los sesenta días de la apertura de la sesión legislativa del Congreso Nacional.

En relación con la Defensoría Pública del Estado, el artículo 97-B de la *Ley Complementaria N° 80, de 12 de enero de 1994*, dispone que dicho órgano elaborará su propuesta presupuestaria atendiendo a los principios, las directrices y a los límites definidos en la Ley de Directrices Presupuestarias, misma que será presentada al Jefe del Poder Ejecutivo para su consolidación y remisión al Poder Legislativo; sin embargo, si la propuesta no se presentara en los plazos previstos, el Poder Ejecutivo considerará, para fines de consolidación de la propuesta, hacer los ajustes que estime necesarios. No podrán realizarse erogaciones que excedan los límites previstos en las directrices presupuestarias, excepto que estas sean autorizadas mediante créditos suplementarios o especiales.

La fiscalización contable, financiera, presupuestal, operacional y patrimonial de la Defensoría Pública del Estado, en cuanto a la legalidad, legitimidad, aplicación de

dotaciones y recursos propios, será ejercida por el Poder Legislativo, mediante control externo y por el sistema de control interno establecido en la Ley .

d) Colombia

El artículo 7°, numeral 48 *del Decreto No. 262 de 2000*, relativo a la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación, dispone que al Procurador General le corresponde presentar al Gobierno Nacional el anteproyecto de presupuesto de la institución, cuya elaboración corre a cargo de la Oficina de Planeación en coordinación con la División Financiera.

Por otra parte, el artículo 8 del *Decreto 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*, señala que dicho órgano tendrá autonomía para la fijación, el manejo y la administración de su presupuesto en concordancia con la *Ley Orgánica del Presupuesto Nacional*. La autonomía presupuestaria no es irrestricta, ya que el artículo 6, párrafo segundo de este mismo Decreto, señala que el Contralor General no podrá crear con cargo al presupuesto de la Contraloría obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la *Ley Anual de Presupuesto*; por lo tanto, las erogaciones presupuestarias deberán realizarse dentro de los límites fijados en el presupuesto general.

Cabe mencionar que el artículo 8° del *Decreto Ley 267 de 2000*, originalmente otorgaba facultades a la Contraloría General de Colombia para contar con ingresos propios, procedentes de una tarifa de control fiscal respecto de los organismos y entidades fiscalizadas que manejen fondos o bienes de la Nación. De acuerdo con esta disposición, el presupuesto total de la Contraloría General, incluyendo gastos de funcionamiento, se cubriría con los recursos obtenidos de la tarifa de control fiscal; para su cálculo, el presupuesto total de la contraloría se dividiría entre la sumatoria de los

presupuestos anuales de cada entidad y organismo vigilado para obtener un factor, el cual se multiplicaría por el presupuesto de cada uno, dando así la tarifa que corresponde a cada ente público aportar y que sumadas dan por resultado el presupuesto total de la Contraloría.

Sin embargo, mediante sentencia C-1550/00 de 21 de noviembre de 2000, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia decretó “inexequible” el artículo 8° del Decreto Ley 267 de 2000, es decir, que “se retira del universo jurídico”, por considerar que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de facultades extraordinarias que únicamente le autorizaban para modificar la estructura, crear y suprimir empleos y todas las demás normas relativas a su personal, no así para regular la tarifa de control fiscal. En la referida sentencia se desestimó el argumento de la actora en el sentido de señalar que la Contraloría General no puede cobrar tarifas, puesto que no presta un servicio público, sino que realiza una función pública de control y vigilancia de los gastos públicos; de hecho la mencionada tarifa estaba prevista en la Ley 106 de 1993 y por lo tanto fue establecida por el Poder Legislativo; en consecuencia la inconstitucionalidad provino de que en el Decreto Ley 267, el Presidente de la República modificó una ley tributaria, sin contar con facultades para hacerlo.

En relación con el Consejo Nacional Electoral, el artículo 12 del *Código Electoral* dispone que dicho organismo está facultado para aprobar el anteproyecto de presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil y que una vez aprobado, constituirá la sección de la organización electoral correspondiente al Consejo Nacional Electoral.

Es de hacer notar que la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene facultad para establecer su propio presupuesto ya que en virtud de los artículos 59 y 60 del *Código Electoral*, cuenta con un Fondo Rotatorio para afrontar sus gastos, el cual se constituye por una partida presupuestal fija, que desde el año de 1986 se fijó en 0.08%,

es decir, ocho centésimas partes de un punto porcentual del presupuesto total de la administración pública, al que se suman los recursos propios que se obtengan por concepto de multas, expedición de duplicados de cédulas y tarjetas de identidad, así como por la rectificación y renovación de los mismos.

5. Propuesta de regulación en México

El análisis del sistema seguido por la legislación nacional en la determinación de los presupuestos de los órganos constitucionales autónomos mexicanos y su comparación con instituciones análogas de América y Europa, es un ejercicio demostrativo de que la autonomía presupuestal no se limita a la mera estimación de los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de un órgano constitucional autónomo, se trata de un concepto amplio que abarca la posibilidad de ejercicio de los recursos asignados en las áreas correspondientes a contratación y sueldos del personal, compras y arrendamientos, así como de la vigilancia y control sobre los conceptos de gasto. En este sentido la autonomía presupuestaria presenta tres vertientes: la elaboración o determinación, la gestión o ejercicio y la fiscalización o control:

a) La autonomía en la elaboración.

Consiste en que cada órgano pueda redactar un anteproyecto de presupuesto con las estimaciones de gasto que deban efectuarse durante un ejercicio fiscal, el cual debe ajustarse a las previsiones generales de la administración pública y que debe incorporarse al proyecto de presupuesto general sin que las autoridades hacendarias puedan hacer modificación alguna. Esta circunstancia se plasma, de manera efectiva, en la facultad de proposición que ejercen áreas especializadas del ente público a partir de procedimientos propios; por otra parte, significa que en la estructura del presupuesto existan ramos autónomos identificados como distintos e independientes de los recursos asignados a la administración pública federal.

La elaboración de la propuesta presupuestal no debe ser irrestricta; es decir, que los órganos constitucionales autónomos no pueden establecer arbitrariamente los ingresos presupuestales que quieran para sufragar sus gastos; por el contrario, debe establecerse un coto legal o techo máximo de asignaciones que no afecte las estimaciones generales de gasto. Con esta finalidad y tomando en consideración el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2014, el rango del presupuesto asignado a los órganos constitucionales autónomos en lo individual, oscila entre un máximo del 0.3% (\$11,834 millones de pesos) y un mínimo del 0.01% (\$297.1 millones de pesos) del total del *gasto programable*¹⁰⁰ y que corresponde con las asignaciones correspondientes al INE, quien es el que recibe el presupuesto más alto entre los órganos constitucionales autónomos, y la COFECE, quien percibe el presupuesto más bajo para las instituciones de su clase. El total del presupuesto asignado al conjunto de seis órganos constitucionales autónomos previstos en 2014 representa el 0.7% del *gasto programable* para ese ejercicio.¹⁰¹

El presupuesto de cada órgano debe estar condicionado a partir de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la realización de sus actividades; sin embargo, tomando como en cuenta las cifras citadas con anterioridad, se considera que un porcentaje adecuado para su funcionamiento debe tomar como máximo el 0.5% del total del *gasto programable*, que en 2014 equivale a \$16,700 millones de pesos iguales al presupuesto asignado a la Procuraduría General de la República (que pasará a ser órgano constitucional autónomo pleno en el momento en el que se expida su Ley Orgánica y se designe al Fiscal General), y un mínimo del

¹⁰⁰ El *Gasto Programable* es definido por el artículo 2, fracción XXVII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como: "...las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población". Para el ejercicio 2015 asciende a \$3,669,815.6 millones de pesos, el 78.2% del gran total del Presupuesto de Egresos de ese mismo período de \$4,694,677.4 millones de pesos, sin contar el *gasto no programable* que representa el restante 21.8%.

¹⁰¹ *Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, Explicación Ciudadana*, Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014, pág. 10, 14 y 15, archivo digital disponible en la página electrónica: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuestario/pdf/PresupuestoEgresosFederacion2014.pdf>.

0.04%, equivalente a \$1,400 millones de pesos que es el presupuesto destinado a la CNDH¹⁰².

En conjunto, una cifra conservadora del presupuesto que debieran manejar los diez órganos constitucionales autónomos en su conjunto, sería del 1.4% del gasto programable, que equivale al total del presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación.

b) La autonomía en la ejecución.

Estriba en que el órgano cuente con plena capacidad para disponer de los recursos que le han sido asignados y que están directamente relacionados con las actividades operativas de la organización, lo que evita que el ejercicio del presupuesto esté restringido por la intervención de un agente externo que condicione o limite la libre disposición de las asignaciones presupuestarias. Sobre el particular, se estima que la autonomía presupuestaria no se ve obstaculizada por la intervención de ninguna autoridad; aunque a este respecto es necesario aclarar que la contratación de créditos o la constitución de fideicomisos, se sujetarán a las reglas propias de este tipo de actos jurídicos, bajo los procedimientos y la intervención de las autoridades que correspondan en los términos que disponga la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

c) La autonomía de fiscalización

Radica en que el órgano tenga la capacidad de designar libremente al contralor o auditor interno encargados de la vigilancia y control en el ejercicio del gasto. Esta es una realidad que se ve plasmada en las leyes orgánicas y reglamentos de cada uno de

¹⁰² En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, existe un incremento: para el INE se autorizó un presupuesto de \$ 18,572,411,236, en tanto que para la CNDH, los recursos presupuestales ascienden a \$1,465,956,043.

los órganos estudiados, en los que se prevé la existencia de contralorías internas encargadas del control y evaluación, lo que no excluye que en su carácter de entes públicos federales, estén sujetos a la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, cuando esta proceda a la revisión de la cuenta pública.¹⁰³

Como puede apreciarse, el presupuesto constituye un proceso complejo que se integra por diversas etapas en las que intervienen distintas autoridades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la integración del anteproyecto del órgano constitucional autónomo al proyecto de presupuesto general; la Cámara de Diputados en la aprobación del mismo, así como la Auditoría Superior de la Federación en el control y vigilancia del gasto público.

La intervención del Ejecutivo se justifica por una razón de carácter técnico prevista en el artículo 6, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estriba en la coordinación de la programación y presupuestación de todo el gasto público federal en un solo presupuesto unificado; mientras que la del Legislativo es una cuestión de participación política y representatividad ciudadana en la formación de los ordenamientos jurídicos de carácter general en el que descansan el diseño y control de las finanzas públicas, lo que no menoscaba la autonomía financiera de los entes públicos estudiados, puesto que obedece a la estructura orgánica del Estado Mexicano en cuanto a la competencia de los órganos que lo componen, así como al sistema de pesos y contrapesos entre poderes como medio de control de la constitucionalidad.

¹⁰³ La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 2, fracción VII define a los entes públicos federales como “las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, por lo que en este concepto se incluyen los órganos constitucionales autónomos. En términos del artículo 19 de la citada Ley, la Auditoría Superior de la Federación, tendrá acceso a los contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de dichos entes, así como a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

Si la afectación presupuestaria no procede de la naturaleza y competencia de los poderes públicos que intervienen en la integración de los anteproyectos particulares al presupuesto general, ni de aquellos que están facultados para su fiscalización (menos aun tratándose de su ejercicio, donde no participa ningún ente u órgano externo que no sea el propio órgano en ejercicio de su presupuesto), cabría preguntarse de dónde vendría el menoscabo a la autonomía presupuestaria que es necesario exterminar.

Para encontrar una respuesta satisfactoria a esta interrogante, resulta relevante la aportación de Jaime Cárdenas Gracia, quien considera que la independencia financiera de los órganos constitucionales autónomos constituye un principio esencial para dichos entes públicos, ya que *“todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle”*.¹⁰⁴ De acuerdo con este razonamiento, los criterios generales de política presupuestaria aplicables para los titulares de los poderes públicos y de los entes autónomos deben esbozarse en la Constitución.

En este sentido, el menoscabo a la autonomía presupuestal, se encuentra en el proceso de negociación política o cabildeo que se realiza en las cámaras del Congreso para la aprobación del presupuesto y en la medida en que se determine el aumento o la disminución de las asignaciones a los entes autónomos, sin considerar los requerimientos económicos necesarios para su adecuado funcionamiento y atendiendo únicamente a criterios políticos en los que el incremento o la disminución de los recursos obedecen a la dispensa de favores o a la aplicación de represalias como parte de la disputa de cuotas de poder entre los partidos políticos.

¹⁰⁴ *Una Constitución para la democracia*, pág. 251.

La posible solución a la intervención de los poderes públicos en la elaboración del presupuesto consistiría, en el caso del Poder Ejecutivo, en la presentación de varios presupuestos, siguiendo el modelo italiano, lo que implicaría que tanto el Poder Judicial como cada uno de los órganos constitucionales autónomos acuda directamente al Congreso para presentar su propio presupuesto, sin pasar por esa especie de “*ventanilla única*” en que se convertiría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta alternativa se considera inviable, porque rompería con el principio de unidad del presupuesto y de la congruencia que debiera corresponderle con la Ley de Ingresos que es su complemento.

El criterio de asignación que garantizaría la exclusión del Poder Legislativo a favor de una autonomía presupuestaria efectiva, consiste en la asignación de un porcentaje fijo del total de ingresos del Estado, que al estar considerado en la norma suprema lo haga inamovible, tal y como se maneja en la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Este esquema, que pudiera definirse en la propia Constitución para evitar modificaciones inconstitucionales en una Ley de Presupuesto susceptible de ser reformada a modo por los partidos representados en el Congreso, otorgaría una mayor estabilidad y evitaría el riesgo de su posible reducción, derivado de la implementación de medidas de austeridad, aunque tiene por inconveniente que podría generar limitaciones en caso de que fuera necesario incrementar su ámbito de competencia, lo que restringiría las adecuaciones presupuestales que correspondan con el aumento de la estructura funcional del órgano, lo cual no podría determinarse sino a partir de una reforma constitucional. En cualquier caso, la idea de establecer porcentajes fijos puede presentar mayores ventajas que desventajas, porque protegería a los órganos constitucionales autónomos de las veleidades propias de la negociación política, rompiendo con una dependencia *de facto* con el Poder Legislativo, e indirectamente con el propio Ejecutivo, quien es el operador político de la aprobación presupuestal en su calidad de proponente de la totalidad del paquete financiero.

Por otra parte, se estima que la designación de los titulares de las contralorías de los órganos constitucionales autónomos debe quedar plasmada en la Constitución como una prerrogativa de la Cámara de Diputados en la medida en que, al ser el órgano facultado para autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación, debe ser asimismo, el ente encargado de la vigilancia de su ejercicio. El sistema debe involucrar tanto a los Colegios de Contadores Públicos como al Titular del Poder Ejecutivo, recabando la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en el entendido que la designación sea una responsabilidad compartida entre la sociedad, el Presidente de la República y los diputados federales, buscando afianzar un sistema de pesos y contrapesos efectivo y participativo.

En lo concerniente a las leyes secundarias, se considera que debe de manejarse una redacción congruente, tanto en el ordenamiento que rige la presupuestación, como en el que regula la fiscalización de los recursos asignados, incorporando el término “*órganos constitucionales autónomos*” para las instituciones del estado que guardan esta naturaleza, por lo que se propone sustituir la expresión “entes autónomos”, que emplea la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como la de “entes públicos federales”, que se encuentra en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, toda vez que al referirse a “las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, encuadran a la perfección con los órganos que son objeto del presente estudio y no se estima que puedan confundirse con otros que correspondan al ámbito federal, ya que estarían insertos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria debe establecer el principio consistente en que en la aprobación interna de los proyectos de

presupuesto, como en la misma programación y presupuestación, se respeten los porcentajes establecidos en la Constitución como límite de las asignaciones.

Finalmente es necesario destacar la necesidad de establecer un modelo genérico de regulación, aplicable a las Leyes Orgánicas que rijan a cada uno de los órganos constitucionales autónomos en la que se contenga un capítulo específico destinado a la regulación del presupuesto que faculte a las Juntas de Gobierno para expedir las normas y criterios generales que orienten la elaboración del presupuesto del órgano, así como incluir el tema de los ingresos propios, considerado como un esquema financiero que está presente en algunos órganos constitucionales autónomos, como es el caso de los Bancos Centrales, que se justifica en razón a la naturaleza de sus actividades y de los servicios que prestan.

A este respecto, se debe determinar bajo qué título se darían los ingresos propios de los órganos constitucionales autónomos y cuál sería el ordenamiento jurídico que los regiría. No podrían denominarse “*derechos*”, porque la esencia del órgano constitucional autónomo no consiste en la prestación de servicios públicos, sino en el ejercicio de una función pública, que le otorga la característica de su *esencialidad*. No obstante ello, es una realidad que las percepciones podrían darse por otros conceptos, como lo es la expedición de copias certificadas de toda clase de oficios y resoluciones que emitan.

Resulta interesante que la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en su artículo 84, sí establece un sistema de cuotas por los servicios que presta en materia de investigación, capacitación, elaboración de estadísticas especiales, estudios específicos o trabajos en materia de geografía, así como los que provengan de la venta de publicaciones, reproducciones y otros servicios; sin embargo, no todos los órganos constitucionales autónomos podrían establecer un sistema de recaudación propio, lo que equivaldría a reconocer que los recursos financieros con los

que opera son exclusivamente presupuestales y no de otra naturaleza como es el caso de España.

Reforma Constitucional para implicar la autonomía presupuestal de los Órganos Constitucionales Autónomos.-

A fin de lograr la concreción de la propuesta anterior sería necesaria la siguiente reforma constitucional en términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I a VI...</p>	<p>Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I. a VI. ... VII. Designar a los Titulares de las Contralorías de los Órganos Constitucionales Autónomos, mediante voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a partir de una terna que le presente el Presidente de la República con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a partir de una lista elaborada por un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión. Los contralores designados durarán en su encargo un plazo de cinco años improrrogables.</p> <p>Los contralores tendrán las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del</p>

<p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;</p> <p>VII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p> <p>Artículo 75...</p> <p>...</p> <p>Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de</p>	<p>órgano constitucional autónomo, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.</p> <p>La remoción por causa de responsabilidad, las renunciaciones y licencias de los titulares de las contralorías internas de los Órganos Constitucionales requerirá una votación igual a la empleada para efectos de la designación.</p> <p>VIII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado, y</p> <p>IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p> <p>Art. 75...</p> <p>...</p> <p>Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la</p>
--	--

<p>sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.</p>	<p>Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Cada uno de los órganos constitucionales autónomos contará con una asignación presupuestaria anual que no podrá exceder de cinco décimas de punto porcentual, ni podrá ser inferior a cuatro centésimas de punto porcentual del gasto programable correspondiente al Presupuesto de Egresos de cada Ejercicio Fiscal.</p>
--	--

A. Reformas Legales para implicar la autonomía presupuestal de los Órganos Constitucionales Autónomos.

En cuanto a las reformas a las leyes, serían necesarios los siguientes cambios:

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a XIV...</p> <p>XV. Entes autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con</p>	<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a XIV...</p> <p>XV. Órganos Constitucionales</p> <p>Autónomos: las personas de derecho</p>

autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos;

XVI a LVII.

...

Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los ~~entes autónomos~~, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la

público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos;

(Debe cambiarse en toda la Ley)

XVI a LVII.

...

Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los **órganos constitucionales autónomos**, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica, **así como los porcentajes a que hace referencia el artículo 75 constitucional como límite en las asignaciones;**

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la

Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) a f).

III...

...

Artículo 30.- Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.

En la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, los ejecutores de gasto a que se refiere el párrafo anterior deberán sujetarse a lo dispuesto en esta Ley y observar que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas

Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos **internos de control previstos en sus respectivas leyes orgánicas, así como de la Auditoría Superior de la Federación por lo que hace a la fiscalización de la cuenta pública;**

c) a f).

III...

...

Artículo 30.- Los Poderes Legislativo y Judicial y los **órganos constitucionales autónomos** enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.

En la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, los ejecutores de gasto a que se refiere el párrafo anterior deberán sujetarse a lo dispuesto en esta Ley y observar que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica, **así como los porcentajes a que hace referencia el artículo 75 constitucional como límite en las asignaciones.**

Los Poderes Legislativo y Judicial y los **órganos constitucionales autónomos**, por

<p>unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta Ley.</p>	<p>conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta Ley.</p>
---	---

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN	
TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a VI...</p> <p>VII. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>VIII...</p> <p>IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios,</p>	<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a VI...</p> <p>VII. Órganos constitucionales autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>VIII...</p> <p>IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes,</p>

<p>fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;</p> <p>X a XIX...</p> <p>...</p>	<p>fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;</p> <p>X a XIX...</p> <p>...</p>
--	---

<p>MODELO GENÉRICO APLICABLE A LAS LEYES ORGÁNICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS</p>
<p style="text-align: center;">Capítulo ...</p> <p style="text-align: center;">Del Presupuesto</p> <p>Artículo... De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de presupuesto el Instituto (o la Comisión) se sujetará a las siguientes reglas:</p> <p>I. La Junta de Gobierno (o el Consejo General, en el caso de los órganos colegiados o bien quien ejerza la presidencia de dicho órgano cuando sea un solo titular), expedirá las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Instituto (o la Comisión).</p> <p>II. Mediante resolución adoptada por mayoría simple de los miembros presentes de la Junta de Gobierno (o Consejo General, en el caso de los órganos colegiados), aprobará el proyecto de presupuesto que le someta el presidente del organismo (esto sólo aplica a los órganos</p>

colegiados) y deberá enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto general de Presupuesto de Egresos de la Federación, observando los criterios generales de política económica y los porcentajes límite para las asignaciones presupuestarias previstos por el artículo 75 constitucional;

III. El Instituto (o Comisión) incluirá como parte de su presupuesto los ingresos derivados de las cuotas por los servicios que preste por concepto de , así como los que provengan de la venta de publicaciones y certificaciones, entre otros;

IV. Ejercerá su presupuesto y hará las adecuaciones que estime pertinente realizar al mismo, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;

V. Llevará la contabilidad y elaborará sus informes conforme a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y deberá enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

Artículo... La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto (o Comisión), que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

Artículo... En la designación del Contralor Interno deberá procurarse que éste cumpla con los criterios de probidad, experiencia, capacidad e imparcialidad, al tenor de los requisitos siguientes y de aquellos que determine el Estatuto Orgánico del Instituto (o Comisión):

I. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, ello lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

II. Contar al momento de su designación con experiencia profesional de al menos ocho años en el control, manejo o fiscalización de recursos, y

III. Contar al día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional, de nivel licenciatura, de contador público u otro relacionado en forma directa con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los órganos constitucionales autónomos son instituciones cuya existencia, estructura y ámbito competencial se encuentran previstos en la Constitución, que no se encuentran incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales y que demandan conocimientos técnicos especializados e imparcialidad, a fin de garantizar que la actividad gubernativa no sirva a intereses personales o de grupo en perjuicio de la colectividad y de que la sociedad organizada participe activamente en la toma de decisiones fundamentales para el Estado. Surgen por cuestiones coyunturales, determinadas, por el transcurrir de un sistema presidencial férreo a uno casi semi-presidencial, por una crisis de representación política que afecta la legitimidad de todo el sistema democrático y que se debe fundamentalmente a la falta de identidad y de confianza en los partidos políticos, a la corrupción y a la ineficacia gubernamental.

El diseño institucional de los órganos constitucionales autónomos es imperfecto, no permite que alcancen los niveles de independencia e imparcialidad deseados y los expone a los embates del gobierno, de los partidos políticos, y de otros grupos de interés económico, social y político. En este contexto, no es posible sostener una división de poderes tajante y limitada a los poderes tradicionales, sino que es necesario que la sociedad controle a las fuerzas políticas que se ubican dentro del gobierno y que están tentadas a hacer un uso faccioso de las instituciones en beneficio de los grupos a los que pertenecen; para ello, los órganos constitucionales autónomos deben estar protegidos contra todo tipo de influencias, tanto políticas como económicas, que le impidan realizar las funciones públicas que le corresponden orientadas a la satisfacción del bienestar público.

SEGUNDA.- La creación de los órganos constitucionales autónomos no ha sido uniforme: las diferencias entre ellos no se limitan a su ámbito de competencia, ya que

también afectan la forma en que están conformados. Las recientes modificaciones a la Constitución han revelado que el procedimiento para la designación de los titulares de los órganos de gobierno difiere substancialmente entre los primeros órganos constitucionales que surgieron hace más de veinte años y los que proceden de las últimas reformas. Se trata de un tema que ha sido indebidamente tratado por el Constituyente Permanente, ya que en la tarea de reformar y adicionar a la Constitución, no se aprecia orden ni sistema, puesto que se ha llegado al exceso de incluir disposiciones muy específicas, de carácter meramente reglamentario, que no deberían figurar en la Constitución sino en las leyes secundarias.

Por esta razón, se propone que añadir un párrafo tercero al artículo 49 constitucional en el que se defina a los órganos constitucionales autónomos como aquellos previstos por la Constitución que ejercen funciones esenciales del Estado relativas a la atención de necesidades fundamentales de la sociedad, bajo criterios técnicos y de alta especialización, sin injerencia política alguna y que para la realización de su objeto, contarán con independencia organizativa, funcional, deliberativa y presupuestaria, sin que exista una relación de subordinación jerárquica respecto de los poderes de la Unión, con los cuales mantendrán relaciones de coordinación.

TERCERA.- Se considera necesario modificar el Capítulo I y crear un Capítulo IV dentro del Título Tercero de la Constitución, específico relativo a los que contenga un bloque de disposiciones generales o comunes a todos los órganos constitucionales autónomos, relativas a los requisitos para ser titular, los procedimientos de designación y la estabilidad en el cargo. Posteriormente, al abordar cada órgano en particular, en la legislación secundaria se deben señalar los requerimientos específicos relacionados con el perfil académico y la experiencia profesional, así como la integración y el ámbito de competencia que corresponde a cada órgano atendiendo a sus particularidades.

En el diseño de los órganos constitucionales autónomos debe procurarse que estén representados de manera equilibrada la academia, así como los sectores público y privado. Adicionalmente, hay que fomentar la creación de un servicio profesional de carrera, para que cuando menos un tercio de los comisionados de cada ente procedan de los cuadros formados al interior de las instituciones. Asimismo, debe respetarse la equidad de género para que, en la conformación de los Consejos o Juntas de Gobierno de los órganos constitucionales autónomos, la mitad de sus integrantes sean mujeres.

Asimismo, se considera que las iniciativas de reforma que versen sobre la integración, competencia o desaparición de los órganos constitucionales autónomos, además del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, deben someterse a referéndum, como una manera de garantizar su estabilidad y permanencia en cuanto instituciones del Estado, de manera que sea un medio efectivo de control de los excesos de la partidocracia, respecto de los actos del Constituyente Permanente; lo anterior, con reformas a los artículos 49 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA.- La designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos debe darse a partir de un concurso en el que los candidatos demuestren ser aptos por contar con los conocimientos y experiencia para ocupar el cargo, a partir de una convocatoria pública y con la integración de un comité de expertos en el que estén representados las universidades, dependencias, entidades, colegios y asociaciones, y que en igualdad de circunstancias la Cámara de Diputados integre listas de diez miembros por cada vacante, que entreguen al Poder Ejecutivo, para que este a su vez conforme ternas, para que sean votadas por el Senado. La ratificación debe hacerse por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros presentes en la Cámara facultada para confirmar la designación, previa comparecencia de los aspirantes que integren la terna final.

Los supuestos relativos a lo que debe hacerse en caso de que no se presente la propuesta de designación, esta se rechace, no se alcancen los votos para configurar la mayoría necesaria para la ratificación, esta no se hiciera en los plazos establecidos, o bien el Presidente de la República objetara el nombramiento, deben desarrollarse en las leyes secundarias, al igual que las especificaciones relativas a los perfiles académicos y experiencia profesional de los aspirantes, los cuales deben ser acordes con la materia objeto del órgano constitucional autónomo.

QUINTO.- El presupuesto constituye un proceso complejo que se integra por diversas etapas en las que intervienen distintas autoridades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la integración del anteproyecto del órgano constitucional autónomo al proyecto de presupuesto general; la Cámara de Diputados en la aprobación del mismo, así como la Auditoría Superior de la Federación en el control y vigilancia del gasto público.

La intervención del Ejecutivo se justifica por una razón de carácter técnico prevista en el artículo 6º, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estriba en la coordinación de la programación y presupuestación de todo el gasto público federal en un solo presupuesto unificado; mientras que la del Legislativo es una cuestión de participación política y representatividad ciudadana en la formación de los ordenamientos jurídicos de carácter general en el que descansan el diseño y control de las finanzas públicas, lo que no menoscaba la autonomía financiera de los entes públicos estudiados, puesto que obedece a la estructura orgánica del Estado Mexicano.

La afectación presupuestaria no procede de la naturaleza y competencia de los poderes públicos que intervienen en la integración de los anteproyectos particulares al presupuesto general, ni de aquellos que están facultados para su fiscalización; menos aun tratándose de su ejercicio, donde no participa ningún ente u órgano externo que no sea el propio órgano en ejercicio de su presupuesto. El menoscabo a la autonomía

presupuestal, se encuentra en el proceso de negociación política o cabildeo que se realiza en las cámaras del Congreso para la aprobación del presupuesto y en la medida en que se determine el aumento o la disminución de las asignaciones a los entes autónomos, sin considerar los requerimientos económicos necesarios para su adecuado funcionamiento y atendiendo únicamente a criterios políticos en los que el incremento o la disminución de los recursos obedecen a la dispensa de favores o a la aplicación de represalias como parte de la disputa de cuotas de poder entre los partidos políticos.

SEXTO.- El criterio de asignación a favor de una autonomía presupuestaria efectiva, que descarte cualquier negociación al interior del Poder Legislativo y que de alguna manera también excluya al Poder Ejecutivo, quien es el operador político de la aprobación presupuestal en su calidad de proponente de la totalidad del paquete financiero, consiste en la asignación de un porcentaje fijo del total de ingresos del Estado, que al estar considerado en la norma suprema lo haga inamovible, tal y como se maneja en la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Este esquema, que pudiera definirse en la propia Constitución para evitar modificaciones inconstitucionales en una Ley de Presupuesto susceptible de ser reformada a modo por los partidos representados en el Congreso, otorgaría una mayor estabilidad y evitaría el riesgo de su posible reducción, derivado de la implementación de medidas de austeridad, aunque podría generar limitaciones en caso de que fuera necesario incrementar su ámbito de competencia, lo que restringiría las adecuaciones presupuestales que correspondan con el aumento de la estructura funcional del órgano, lo cual no podría determinarse sino a partir de una reforma constitucional.

Se considera que un porcentaje adecuado para el funcionamiento de cada uno de los órganos debe tomar como máximo el 0.5% del total del gasto programable, equivalente al presupuesto asignado a la Procuraduría General de la República durante 2014, y un mínimo del 0.04%, que corresponde al presupuesto destinado a la CNDH

durante el mismo período. Una cifra conservadora del presupuesto que debieran manejar los diez órganos constitucionales autónomos en su conjunto, sería del 1.4% del gasto programable, que equivale al total del presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación.

SÉPTIMA.- La designación de los titulares de las contralorías de los órganos constitucionales autónomos debe ser una prerrogativa de la Cámara de Diputados en la medida en que, al ser el órgano facultado para autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación, debe ser asimismo, el ente encargado de la vigilancia de su ejercicio. En el proceso se deben involucrar a los Colegios de Contadores Públicos y al Titular del Poder Ejecutivo, recabando la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en el entendido que la designación sea una responsabilidad compartida entre la sociedad, el Presidente de la República y los diputados federales, buscando afianzar un sistema de pesos y contrapesos efectivo y participativo.

El término órganos constitucionales autónomos debe incorporarse en las leyes secundarias, por lo que se propone sustituir la expresión “entes autónomos”, que emplea la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como la de “entes públicos federales”, que se encuentra en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, toda vez que están referidas a entes públicos que por sus características tienen dicha naturaleza.

Por otro lado, es necesario establecer un modelo genérico de regulación, aplicable a las Leyes Orgánicas que rijan a cada uno de los órganos constitucionales autónomos en la que se contenga un capítulo específico destinado a la regulación del presupuesto que faculte a las Juntas de Gobierno para expedir las normas y criterios generales que orienten la elaboración del presupuesto del organismo, así como incluir el tema de los ingresos propios, considerado como un esquema financiero que está presente en algunos órganos constitucionales autónomos, como es el caso de los

Bancos Centrales, que se justifica en razón a la naturaleza de sus actividades y de los servicios que prestan.

OCTAVA.- Resulta necesario dotar de mayores atribuciones a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que pueda dictar la política de protección a los derechos humanos a nivel nacional, establezca mecanismos para hacer obligatorias sus recomendaciones, fije criterios de interpretación obligatorios y aplique sanciones a las autoridades que infrinjan los derechos humanos; en esta medida, la Comisión estará dotada de la dirección política que le falta para poder erigirse en un auténtico órgano constitucional autónomo.

Finalmente, la *Declaración de Procedencia por responsabilidad penal* que en términos del artículo 111 en su párrafo quinto constitucional es aplicable a “los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía” por la comisión de delitos federales, debe hacerse extensiva a los titulares de los órganos constitucionales autónomos a nivel federal, con lo que se eliminaría la limitación constitucional prevista en el párrafo primero de este mismo artículo, que limita el ejercicio de la declaración de procedencia al Fiscal General de la República, así como el Presidente y los Consejeros Electorales del INE.

FUENTES

I. Bibliografía

ACKERMAN, John M., “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en América Latina”, en: CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (Coord.), *Homenaje a Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010.

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, Voz: “Presupuesto”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, 1998.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1986.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª ed., México, Porrúa, 2000.

CARBONELL, Miguel, “Órgano Constitucional Autónomo”, en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, México, Porrúa-UNAM, 1998.

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

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*. Trad. de José Lión Depetre, 2ª ed., México, Facultad de Derecho/UNAM – Fondo de Cultura Económica, 1998.

CENTRAL GOVERNANCE GROUP, *El buen gobierno de los bancos centrales*, Bank for International Settlements Press & Communications, Basilea, 2007.

CORTE COSTITUZIONALE, *¿Che cosa è la Corte Costituzionale?*, 4º. ed., Servizi Tipografici Carlo Colombo, S.R.L., Roma, 2012, pág. 24.

FAYA RODRÍGUEZ, Alejandro, *De la COFETEL al IFETEL: La historia de un violento péndulo*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, 2013.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y QUIROZ ACOSTA, Enrique, "Presupuesto de Egresos de la Federación", en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, 1998.

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, "Órgano", en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III (I-O), México, Porrúa-UNAM, 2001.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Trad. por Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª. ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Autonomía. Su alcance constitucional y jurisprudencial*, México, S/F.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Glosario Jurídico Administrativo*, Col. Glosarios Jurídicos Temáticos, 1ª Serie, Vol. 4, México, Iure Editores, 2004.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Derecho Presupuestario", en: CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (Coord.), *Derecho Financiero*, Col. Panorama del Derecho Mexicano, México, UNAM-McGraw-Hill, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Autonomía administrativa", en: *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, México, Porrúa-UNAM, 2001.

ROMANO, Santi, *Curso de Derecho Constitucional*, Traducción propia, 8a ed., Padua, CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1943.

SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades independientes*, Barcelona, Ariel, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo II, 12ª ed., México, Porrúa, 1983.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y de la autonomía*, México, UNAM-IPN, 2003.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano", en: OROZCO ENRÍQUEZ, J. Jesús (Comp.) *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-UNAM-Universidad de Quintana Roo-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999

VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

II. Hemerografía

ENGELS, Dieter, “El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender: Relaciones”, en: *Revista Española de Control Externo*, Vol. 4, N° 12, Fasc. 2, Madrid, 2002.

GARCÍA PELAYO, Manuel, “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1981.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, en: *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, No. 1, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enero-Junio de 2003.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, “La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario”, en: *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 82, Primer Cuatrimestre de 2011, Congreso de los Diputados / Departamento de Publicaciones, Madrid, 2011.

PINHEIRO, Iván Antônio y Paulo Cesar Delayti Motta, “A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão”, en: *Revista de Administração Pública (RAP)*, Traducción propia, Río de Janeiro, Vol. 36, No. 3, Mayo – Junio, 2002.

SAÑA, Heleno, “El Tribunal Constitucional Alemán”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 38, Mayo-Agosto de 1980.

“The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison”, en: *OECD Journal on Budgeting. Special Issue*, Vol. 4, No.3., París, OECD Publications, 2004.

VALADÉS, Diego, “La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano”, en: *Anuario Jurídico VI 1979*, México, UNAM, 1980.

VÁZQUEZ IRIZARRY, William, “La era de los órganos autónomos”, en: *Poder Ejecutivo, SELA 2006*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007.

III. Documentos legislativos

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por la que se propone al Pleno el Proceso para la integración del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 2014.

Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (Origen) , con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en *Gaceta Parlamentaria*, Año IX, No. 1900-II, del 8 de diciembre de 2005.

Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos del Senado de la República, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, 18 de abril de 2013, pág. 350 y 351.

IV. Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de junio de 2006.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, publicada en el DOF el 20 de noviembre de 2013.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el DOF el 29 de junio de 1992.

Ley del Banco de México, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada en el DOF el 11 de septiembre de 2013.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el DOF el 16 de abril de 2008.

Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el DOF el 14 de julio de 2014

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, publicado en el DOF el 03 de diciembre de 2013.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, publicado en el DOF el 03 de diciembre de 2014.

IV. Legislación extranjera

Europa

1. Alemania

Ley Fundamental de la República Federal Alemana (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) del 23 de mayo de 1949, Trad. por Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann, Berlín, Deutscher Bundestag, 2010.

Ley del Tribunal Federal de Cuentas (Gesetz über den Bundesrechnungshof), publicada el 11 de julio de 1985.

Ley Orgánica del Banco Central Alemán (Gesetz über die Deutsche Bundesbank), publicado en la Gaceta de Leyes Federales correspondiente al 22 de octubre de 1992.

Ley sobre el Tribunal Federal Constitucional (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht), publicado en la Gaceta de Leyes Federales del 12 de marzo de 1951.

2. España

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas

Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria

Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional

3. Francia

Constitución de la Quinta República (Constitution de la Ve République), de 4 de octubre de 1958.

Ley Orgánica No. 2011-333 del 29 de marzo de 2011 relativa al Defensor de los Derechos (Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011)

Ley N° 2011-334, del 29 de marzo de 2011 relativa al Defensor de los Derechos (Loi organique n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits)

Decreto Legislativo número 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, por el que se aprueba la Ley Orgánica del Consejo Constitucional.

Decreto Legislativo N°59-1293 del 13 de noviembre de 1959.

Ordenanza N° 58-1067 del 7 de noviembre de 1958, relativa a la Ley Orgánica del Consejo Constitucional.

4. Italia

Constitución de la República Italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1947

Ley del 27 de abril de 1982, No. 186. Ordenamiento de la jurisdicción administrativa y del personal de secretaría y auxiliar del Consejo de Estado, y de los Tribunales Administrativos Regionales.

Decreto de 28 de marzo de 2003, por el que se establece el Reglamento de Autonomía Financiera del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos Regionales

Reglamento de autonomía financiera del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con la deliberación No. 136 del Consejo de la Presidencia del Tribunal de Cuentas del 2 y 3 de octubre de 2012.

América

1. Argentina

Constitución de la Nación Argentina, sancionada el 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995.

Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto

Ley 24.144, Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina

Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado.

Ley 24.284 de creación del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina y su modificatoria Ley 24.379.

Ley Orgánica, No. 24.946 del Ministerio Público, publicada en el Boletín Oficial el 23 de marzo de 1998.

Ley de No. 26.895 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014.

2. Bolivia

Constitución Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009.

Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de junio de 1990

Ley No. 1818 de 22 de diciembre de 1997 del Defensor del Pueblo

Ley No. 027 de 6 de julio de 2010, del Tribunal Constitucional.

Ley No. 018 de 16 de junio de 2010, del Órgano Electoral Plurinacional

Ley No. 261 de 15 de julio de 2012, del Ministerio Público.

3. Brasil

Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988

Ley Complementaria Nº 73, de 10 de febrero de 1993, del Abogado General de la Unión

Ley Complementaria No. 75, de 20 de mayo de 1993 que rige al Ministerio Público de la Unión

Ley Complementaria N° 80, de 12 de enero de 1994, que Organiza la Defensoría Pública de la Unión, del Distrito Federal y de los Territorios y prescribe las normas generales para su organización en los Estados, y otras disposiciones.

Ley No 12.919, de 24 de diciembre de 2013, que Dispone sobre las directrices para la elaboración y ejecución de la Ley Presupuestaria de 2014 y de otras providencias.

4. Colombia

Constitución Política de la República de Colombia de 1991

Código Electoral

Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia

Decreto No. 262 de 2000, relativo a la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación

Decreto Ley No. 267 de 2000, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.