



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ORGANISMOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS: SU ANÁLISIS JURÍDICO
ADMINISTRATIVO**

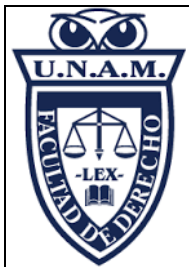
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JUAN JESÚS RAMÍREZ RUIZ



**DIRECTOR DE TESIS: LIC. FRANCISCO
SALVADOR MORA GALLEGOS**

MÉXICO DISTRITO FEDERAL 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.

Filosofía es la búsqueda de la verdad como medida de lo que el hombre debe hacer y como norma para su conducta.

Sócrates

Dedicatorias

A la Universidad Nacional Autónoma de México, representante de la máxima institución educativa de México y formadora de grandes talentos; por darme la oportunidad de emerger de sus filas y de formarme como una persona íntegra.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por demostrarme que el derecho no es un conjunto de normas.

A Juan Jesús, por brindarme su apoyo, tiempo, esfuerzo y desveladas para que nunca me faltara nada y así, pudiera lograr las metas que me propusiera. De ti he aprendido a ser trabajador y a esforzarme cada día por ser mejor; te quiero papá.

A Rebeca, por brindarme su amor, paciencia, educación y por escucharme en todo momento. Los valores familiares son el núcleo más importante de la sociedad y el trabajo que has realizado durante todo este tiempo ha tenido frutos en mí; gracias por formarme como una persona con sentimientos y valores; te quiero mamá.

A mi hermana Adriana, quien ha sido mi ejemplo de superación y por procurar la comunicación y cariño entre hermanos, te quiero mucho.

A mi hermana Rebeca, si admiro a alguien en la vida es a ti; por ser una persona con muchas virtudes. Tomar las decisiones correctas hablan de la grandeza de un ser, y tú lo eres; te quiero mucho.

A mis tías, Lulú y Sonia por su cariño y atención que han tenido conmigo, gracias.

A Gerardo Méndez Díaz, por brindarme su amistad sincera desde la infancia, contigo he aprendido y he vivido grandes experiencias, te admiro por decidirte a realizar lo que a ti te hace feliz, gracias amigo.

A Daniel Osorio Guzmán, por ser más que un amigo para mí, por brindarme su apoyo en los aspectos negativos y positivos de mi vida, gracias por tus consejos y compañía, gracias amigo.

A mis amigos, Chava, Julio, Valis, Charly, Tito y Doros, gracias a ustedes la amistad tiene sentido.

A mi asesor, Lic. Francisco Salvador Mora Gallegos, quien primero como mi profesor en las aulas fomentó en mí el gusto por el Derecho Administrativo y después como mi asesor para la elección y desarrollo del tema, gracias.

A Dulce Alejandra Camacho Ortiz, a quien admiro por su ímpetu por la docencia, por brindarme consejos y lecciones que me ayudaron en mi vida académica, así como, en mi vida laboral y por fomentar en mí el gusto por la filosofía, gracias maestra.

A Diana y Juanita, quienes me han enseñado en mi vida laboral a trabajar en equipo, y que me ayudaron a concluir el presente trabajo; gracias.

A mis profesores: Lic. Araceli Miramón Parra, Mtra. Rita María Ríos Montufar, Dr. Alejandro Carlos Espinosa y Mtro. Jorge Mena Vázquez, quienes se han esforzado en fomentar el estudio del derecho y el amor a la docencia; gracias.

A Karla Navarro y Gloria Vargas, un especial agradecimiento, con quienes conviví en un lapso breve de mi vida laboral pero hicieron un gran cambio en mí, muchas gracias.

A las futuras generaciones de abogados, que el trabajo con el cual deban concluir sus estudios universitarios sea la elaboración de una tesis.

A la vida.

ÍNDICE

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: SU ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	6
1.1 Concepto de Administración Pública	8
1.2 Organización de la Administración Pública	9
1.2.1 Centralizada	12
1.2.1.1 Desconcentrados	16
1.2.2 Administración Pública Paraestatal	17
1.2.2.1 Los organismos descentralizados	18
1.2.2.2 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	22
1.2.2.3 Fideicomisos Públicos	24
1.3 Sectorización	26
CAPÍTULO 2 ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	27
2.1 La División de Poderes	28
2.2 Características de los Organismos Constitucionales Autónomos	33
2.2.1 Autonomía	35
2.2.2 Apolititud	36
2.2.3 Transparencia	37
2.2.4 Titularidad Transexenal	38
CAPÍTULO 3 BANCO DE MÉXICO	40
3.1 Evolución del Banco de México a Organismo Constitucional Autónomo	40
3.1.1 Exposición de motivos	43
3.2 Objetivos y Finalidades	46
3.3 Marco Jurídico Vigente	46
3.3.1 Fundamento Constitucional	46
3.3.2 Ley del Banco de México	47
3.3.3 Reglamento Interior del Banco de México	49

CAPÍTULO 4 INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL	50
4.1 Evolución del Instituto Nacional Electoral a Organismo Constitucional Autónomo	50
4.1.1 Exposición de motivos	56
4.2 Objetivos y Finalidades	57
4.3 Marco Jurídico Vigente	59
4.3.1 Fundamento Constitucional	59
4.3.2 Ley General de Instituciones y de Procedimientos Electtorales	61
CAPÍTULO 5 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	63
5.1 Evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Organismo Constitucional Autónomo	64
5.1.1 Exposición de motivos	68
5.2 Objetivos y Finalidades	70
5.3 Marco Jurídico Vigente	72
5.3.1 Fundamento Constitucional	73
5.3.2 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	74
5.3.3 Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	75
CAPÍTULO 6 INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	76
6.1 Evolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección De Datos Personales a Organismo Constitucional Autónomo	77
6.1.1 Exposición de motivos	80
6.2 Objetivos y Finalidades	81
6.3 Marco Jurídico Vigente	81
6.3.1 Fundamento Constitucional	82
6.3.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	85

CAPÍTULO 7 ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROPUESTA DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	86
7.1 La designación de sus titulares	88
7.2 Catálogo de características de un Organismo Constitucional Autónomo	93
7.3 Especialización de sus titulares	93
7.4 Legislación especializada para la creación de Organismos Constitucionales autónomos.	94
CONCLUSIONES	96
ABREVIATURAS UTILIZADAS	99
BIBLIOGRAFÍA	100

INTRODUCCIÓN

Dentro de la administración pública federal existen entidades que evolucionaron en Organismos Constitucionales Autónomos. Los primeros que surgieron fueron: El Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral), El Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Hoy día observamos una tendencia al incremento de los Organismos Constitucionales Autónomos, por ejemplo: Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis jurídico administrativo sobre su origen.

Dediqué el capítulo 1 de la presente tesis para realizar un análisis de la administración pública federal, es decir, su origen, estructura, organización y la forma en que se sectoriza a efectos de desarrollar su actividad. La finalidad de este capítulo es determinar la relación que guarda la administración pública con los Organismos Constitucionales Autónomos.

En el capítulo 2 realicé un breve análisis de la división de poderes y las funciones que a estos corresponden. Asimismo, enuncio a los organismos que realizan funciones públicas sin estar adscritos a dicho poderes. Estos son, los Organismos Constitucionales Autónomos.

Del capítulo 3 al 6 realicé un análisis del Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos debido a que son algunos de los primeros Organismos Constitucionales Autónomos, posteriormente hago un análisis del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por ser de reciente creación. En el análisis realizado en estos capítulos se enfoca en determinar el contexto histórico momento de que surgieron aquellas instituciones, y la naturaleza jurídica que tenían. Posteriormente se analizan los objetivos y finalidades que tienen y por último el marco normativo.

Por último, del capítulo 7 lo dediqué a una crítica general de los Organismos Constitucionales Autónomos, y a mi propuesta para mejorar el funcionamiento de

éstos organismos. Esta propuesta radica en 4 puntos centrales: designación de titulares, catálogo de características de un Organismo Constitucional Autónomo, especialización de sus titulares y una legislación para la creación de Organismos Constitucionales Autónomos.

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para dar inicio al presente trabajo, es indispensable comenzar definiendo lo que será nuestro objeto de estudio, y para ello iniciaré por definir lo que es la administración y como funciona ésta.

Etimológicamente la palabra administración proviene del latín: *ad manua trahere* que significa *traer a manos, maneja*. Significa actividad consistente en servir o prestar servicios.

El Administrador es la persona que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes o intereses ajenos¹.

La administración se concreta principalmente a la gestión económica subordinada de los particulares. En todo proceso de administración es necesario ante todo determinar un objetivo o meta a alcanzar².

Siguiendo este orden de ideas, podemos determinar que la administración es el conjunto de actividades organizadas que realiza un grupo para alcanzar determinados objetivos.

El concepto de administración ha evolucionado tanto, que ahora podemos entender que es la acción encaminada a cumplir con un fin particular o público³. En la actualidad podemos darnos cuenta que existen dos tipos de administración: la administración privada y la administración pública.

La administración privada no forma parte indispensable de esta investigación, pero es necesario establecer las diferencias con la administración pública.

En la administración privada podemos observar que se forma por un grupo de personas que unen capital y esfuerzo⁴; ordenan y sistematizan éstos elementos para poder cumplir sus objetivos. Se puede entender que la administración privada emplea métodos o mecanismos para el manejo eficiente de una empresa, y con ello ser productivos; es decir, atender el fin de una empresa que desde mi perspectiva es que se obtenga un lucro.

¹ Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano, primer curso*, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 164.

² *Ídem*.

³ *Ídem*.

⁴ *Ibidem* 165.

Si éste cúmulo de ideas las llevamos al campo de lo público, debemos tener como finalidad el interés general; es decir, que dicha administración debe velar por los intereses de la sociedad, de una manera eficiente y que cada una de las decisiones que se tomen deben satisfacer una o varias necesidades de la sociedad.

Ahora bien, la administración pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, específicamente del gobierno, y que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal⁵. La administración pública cuenta con un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y en otros supuestos cuenta con órganos descentralizados; dichos órganos tiene como tarea primordial de atender legalmente las necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos⁶.

Por último, podemos señalar las diferencias que existen entre la administración privada de la pública, que son las siguientes:

1. Existen tareas que sólo le corresponden al Estado, y por consecuencia no pueden ser tomadas por la administración privada.
2. La finalidad esencial de la administración pública deber ser el interés general y no un determinado grupo de la sociedad en particular.
3. El gobierno es el encargado de que la administración de los recursos económicos sean utilizados para los fines colectivos.

Considero que los puntos anteriores, deben ser los ejes centrales de la administración pública.

⁵ *Ibidem* 167.

⁶ *Idem*.

1.1 Concepto de Administración Pública

El precepto de nuestra Carta Magna vigente, establece lo siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Para Serra Rojas la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes, eficientes y de interés general que la Constitución y las leyes administrativas que señala el Estado, para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación⁷.

Para Miguel Acosta Romero, la administración pública es la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo Federal, que tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- 1) Elementos personales;
- 2) Elementos patrimoniales;
- 3) Estructura Jurídica; y
- 4) Procedimiento técnico⁸.

⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Primer Curso*, Editorial Porrúa, 22 Edición, México, 2001, pág. 87.

⁸ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 2001, pág. 85.

Rafael Martínez Morales, afirma que existen dos puntos de vista para el estudio de la administración pública:

- 1) Orgánico: de acuerdo con este criterio, el objeto de la administración lo conforman los entes que dependen del Poder Ejecutivo Federal, ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye secretarías, órganos descentralizados, comisiones, empresas públicas, etc.).
- 2) Dinámico o funcional : la materia de la ciencia de la administración, está constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa, es decir, el objeto por estudiar es el quehacer estatal que realiza en forma de función administrativa⁹.

La administración pública desde mi perspectiva y siguiendo el orden de ideas que anteriormente he citado, es una actividad que le corresponde de manera exclusiva al Estado, el pueblo le otorga la “tarea” de administrar lo público desde la Constitución, y es ahí, donde se define que se dividirá la administración pública en centralizada y paraestatal para poder cumplir de manera eficiente cada una de sus tareas encomendadas.

1.2 Organización de la administración pública

Anteriormente he señalado que la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal, el ejercicio de la función administrativa que el Estado

⁹ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos*, Editorial Oxford, México, 2005, pp. 48-49.

realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización¹⁰.

La organización administrativa es la forma o el modo en que se estructuran u ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, por medio de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, encaminadas a la consecución de los fines del Estado¹¹.

Para que la administración pública centralizada y paraestatal funcionen adecuadamente, es necesario delimitar cada una de sus actuaciones en el campo de lo administrativo, así como que cada una de ellas tenga su propia estructura orgánica y sus políticas técnicas, es decir que cada una sea muy especializada en la materia que deban de conocer¹².

Debemos considerar que es indispensable contar con una forma de organización y que será la herramienta que hará funcionar de una manera adecuada la actividad del Estado, todo con la finalidad de que cada área sea eficiente en lo que realice.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece lo siguiente:

Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

La doctrina establece la siguiente organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

¹⁰Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo, primer curso*, Editorial Porrúa, México 2003, pág. 90.

¹¹ Ramírez Marín, Juan, *op.cit.*; pág. 245.

¹² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *op.cit.*, pág. 91.

La centralización y la desconcentración han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos “jerárquicamente ordenados” mientras que la descentralización es considerada como una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes al Estado, pero con carácter estatal¹³.

Gabino Fraga expone la siguiente clasificación clásica:

1. Centralización: Los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública. Aquí impera el principio de jerarquía y su efecto principal es la concentración de las decisiones y los recursos en el órgano cúspide de la organización.
2. Desconcentración: Es la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal y patrimonial.
3. Descentralización: los organismos descentralizados tienen las siguientes características: a) personalidad jurídica, b) cuentan con asignación legal de recursos, c) patrimonio propio, d) capacidad de administrarse e) son creados por ley y f) no son totalmente independientes, sino que están sujetos al control de la administración centralizada¹⁴.

Mientras que Acosta Romero señala que la clasificación es centralizada, desconcentración, descentralización, sociedades mercantiles y empresas del estado, y fideicomisos públicos¹⁵.

Considero que la clasificación que propone Acosta Romero cumple con lo señalado por el artículo 1 de la LOAPF, ya que incluye otros entes que no los podríamos incluir en la clasificación que propone Gabino Fraga, pero haría falta señalar o hacer el desglose correcto de que los organismos descentralizados, las

¹³ *Idem.*

¹⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2005, 44° edición, pp. 200-201.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *op cit.*, pág. 87.

empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos pertenecen a una clasificación más amplia, llamada administración pública paraestatal. También faltaría mencionar o existe otra clasificación donde podemos colocar a los organismos desconcentrados.

1.2.1 Centralizada

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección, decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico¹⁶.

Dicha relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior¹⁷.

Es indispensable señalar que en dicha relación jerárquica se ejercen poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, dichos poderes son los siguientes:

1. Poder de nombramiento;
2. Poder de mando;
3. Poder de vigilancia;
4. Poder disciplinario;
5. Poder de revisión; y
6. Poder para la resolución de conflictos de competencia¹⁸.

La jerarquía juega un papel importante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en una línea horizontal a los del

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *op.cit.*, pág. 91.

¹⁷ Fraga, Gabino, *op. cit.*, pág. 166.

¹⁸ *Ibidem* pág. 167.

mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencia¹⁹.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, por lo tanto dichas asignaciones no se dejan a consideración de elección popular²⁰.

La centralización cuenta entre sus ventajas con el beneficio de la unidad de dirección, de impulso, y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte²¹.

Serra Rojas establece que se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas²².

La LOAPF, establece lo siguiente:

Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada...

Oficina de la Presidencia de la República

Ahora bien, el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República establece lo siguiente:

Artículo 3. El Presidente contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia, la cual se integra por las unidades siguientes:

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *op.cit.*; pág. 92.

²⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 282.

²¹ *Ídem.*

²² Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*, pág. 535.

- I. *Jefatura de la Oficina de la Presidencia;*
- II. *Secretaría Particular del Presidente;*
- III. *Coordinación de Asesores del Presidente;*
- IV. *Coordinación de Comunicación Social, y*
- V. *Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.*

Los titulares de las unidades antes referidas, tendrán igual jerarquía entre sí y entre ellos no habrá preeminencia alguna; serán nombrados y removidos libremente por el Presidente y dependerán directamente de él.

Las unidades de la Oficina de la Presidencia se auxiliarán del personal que sea necesario para el debido ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Secretarías de Estado

Podemos definir a la secretaría de estado como la unidad administrativa superior de la centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo de ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia²³.

Es importante señalar que la estructura interna de cada secretaría se establece conforme a su reglamento interno, ahí se establecen y se distribuyen la competencia entre los órganos que la forman; podemos encontrar en la cima de la estructura al Secretario y en forma jerarquizada y descendente encontramos a los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa²⁴.

Si se pretende cambiar la estructura o aumentar el número de secretarías de Estado, siempre dependerá de la voluntad del Presidente de la República, ya que él trazará el camino que se debe seguir en función de las necesidades que considere pertinentes para el desarrollo del país.

Al respecto la LOAPF establece lo siguiente:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

²³Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 156.

²⁴ *Ibidem* pág. 157.

Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Turismo...

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión, cuidando que éstos, en su contenido y forma, estén apegados a la Constitución y las Leyes que de ella emanen²⁵.

Ahora bien, he señalado la forma por la cual se organiza la administración pública centralizada, a manera de síntesis, como ha quedado explicado anteriormente, la centralización parte de un orden jerárquico, donde se ubica al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la cúspide, y ejerce su poder sobre sus inferiores.

²⁵ <http://www.cjef.gob.mx/> lunes 8 de junio de 2014.

1.2.1.1 Desconcentrados

La desconcentración es otra forma de organización de la Administración Pública, ésta organización la podemos explicar a partir de la centralización, ya que en ella los poderes de decisión se concentran en los órganos superiores, permite la unidad de acción, y a la vez genera problemas de funcionalidad y falta de agilidad en la toma de decisiones y en su ejecución²⁶. Es por esa razón, que la desconcentración implica, sin dejar a un lado la relación jerárquica, que algunos órganos inferiores tengan la capacidad de tomar decisiones, con cierta dependencia técnica y administrativa.

Es común que en el lenguaje jurídico existan equivocaciones, es por eso que debemos ser precisos con los términos a los que nos hagamos referencia, esto con la finalidad de saber cuándo estamos ante un organismo centralizado o desconcentrado, por eso haré mención de las características esenciales de dichos organismos:

1. Se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo
2. Existe transferencia permanente de facultades de decisión y mando a órganos inferiores
3. En un órgano central funciona otro órgano con cierto tipo de libertad técnica y/o administrativa
4. El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central²⁷.

Para ejemplificar lo señalado utilizaré a la Secretaría de Educación Pública (SEP):

SEP, sus órganos desconcentrados son los siguientes:

- a) Instituto Nacional de Derechos de Autor (INDAUTOR);
- b) Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH);
- c) Instituto Politécnico Nacional (IPN);

²⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, pág. 94.

²⁷ *Ibidem* pág. 95.

- d) Estación de Televisión XEIPN TV Canal Once;
- e) Universidad Pedagógica Nacional (UPN);
- f) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL);
- g) Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte;
- h) Radio Educación;
- i) Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM); y
- j) Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal²⁸.

1.2.2 Administración Pública Paraestatal

La última forma de organización de la administración pública federal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como LOAPF es la administración paraestatal.

Debemos tener presente que la administración pública paraestatal es una administración paralela, es decir, forma parte de la administración pública pero no la podemos ubicar en la centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento. Dicha administración está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos según la LOAPF y que más adelante se explicarán de forma detallada.

²⁸http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Unidades_Administrativas_y_Organos_Desconcentrados#.U6ogtZR5NC8 martes 24 junio 2014.

1.2.2.1 Los Organismos Descentralizados

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define que la descentralización es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

Es una forma de organización que tiene por finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz y para que pueda cumplir con dichos fines cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propio, bajo un sistema normativo de derecho público²⁹.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que descentralizar es una técnica de organización jurídica a través de la cual se encomiendan actividades estatales de naturaleza delegable a órganos estructuralmente separados del aparato central de la administración pública, logrando así un descargo de las funciones propiamente estatales a través de un reparto de competencias públicas y de atribuciones propias de una autoridad perteneciente al poder central, confiriéndolas a órganos separados de este último, pero integrando junto con la administración centralizada el concepto total e íntegro de administración pública³⁰.

Miguel Acosta Romero señala que en la administración pública; para poder desarrollar actividades que competen al estado o que son de interés general en un momento dado, se crean organismos especializados para cumplir con esa tarea, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio³¹.

En la doctrina podemos encontrar la siguiente clasificación de la administración descentralizada:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio; y
- c) Descentralización por colaboración.

²⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, pág. 203.

³⁰ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 16/2003, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el DOF el 7 de julio 2004.

³¹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pág. 225.

La descentralización por región es aquella que se apoya en una base geográfica para delimitar los servicios que le corresponden, también es llamada territorial, tiene como finalidad atender necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

La descentralización por servicio se caracteriza principalmente porque sus organismos son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por un decreto del Presidente de la República para atender ciertos asuntos muy específicos, relacionados con la prestación de algún servicio público o social³². También se puede asociar con la idea de explotación de bienes o recursos que son propiedad del Estado, la investigación científica o tecnológica, entre otras actividades.

En este tipo de administración (por servicio) el Estado pretende cubrir las necesidades que la sociedad requiere, es decir, lo que se pretende atender son necesidades muy específicas, tanto el personal como los procedimientos se vuelven muy técnicos con la finalidad de ser eficaces.

Por último; encontramos con la descentralización por colaboración; ésta radica esencialmente cuando el Estado autoriza a los particulares para que puedan colaborar en la administración pública, ya que el Estado no cuenta con la especialización requerida para desarrollar la actividad en cuestión. Para que los particulares puedan desarrollar dichas actividades el Estado les otorga licencias, permisos, autorizaciones, concesiones.

Es importante señalar que el Estado en su carácter de autoridad se reserva la facultad de regular, vigilar, y controlar las actividades para que los particulares actúen dentro de la normatividad permitida y en caso contrario el Estado tiene la facultad de sancionarlos³³.

Ahora bien, a manera de simplificar lo anterior, señalaré las características esenciales de los organismos descentralizados:

³² Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, pág. 210.

³³ *Ibidem* pág. 213.

- a) Personalidad jurídica;
- b) Asignación legal de recursos, es decir, reciben sus fondos directamente del presupuesto o lo reciben al momento que se constituyen;
- c) Patrimonio propio;
- d) Capacidad para administrarse a sí mismo;
- e) Son creados o suprimidos por el Estado; y
- f) Sometidos al control de la administración central³⁴.

Para concluir, es indispensable hacer las siguientes precisiones respecto de los puntos anteriores:

Cuando hablamos de personalidad debemos entender que los organismos descentralizados son aptos de derechos y obligaciones, dicha personalidad surge cuando se expide la ley orgánica que los crea, además de que cada uno de estos organismos cuentan con una denominación que los distingue de los demás.

Respecto de los recursos que perciben del estado existe un subsidio que percibe del estado y otra parte la puede recibir por ingresos propios que tenga.

El patrimonio lo debemos entender como el conjunto de bienes (muebles e inmuebles) que tenga el organismo y que con esos bienes deberá de cumplir con el objeto que tenga el organismo descentralizado, dependerá del servicio o la actividad que desarrollen.

La autonomía, se entiende como la competencia específica para resolver sus conflictos³⁵, además debemos tener presente que existen dos tipos de autonomía que se presentan en éstos organismos, que son la autonomía orgánica y la autonomía financiera.

Como ya lo había mencionado, los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico propio, esto quiere decir, que son creados mediante un decreto del Poder Ejecutivo Federal o por una ley expedida por el Congreso de la Unión, cabe

³⁴ Ramírez Marín, Juan, *op.cit.*, pág. 289.

³⁵ *Ídem*.

destacar que en su ley orgánica se establecerá su personalidad jurídica, patrimonio, denominación, y sus funciones en general³⁶.

El control al que están sujetos los organismos descentralizados engloba lo siguiente:

- i. El presupuesto, depende en cuanto a la autorización o aprobación del Congreso,
- ii. Designación del personal directivo, ya que el director general es nombrado por el Presidente; y
- iii. En casos excepcionalmente graves, es factible la intervención³⁷.

Una posible ventaja de la descentralización es acercar los niveles de decisión a los ciudadanos y tratar de corregir las disfunciones del centralismo³⁸.

Por último se debe hacer mención que los organismos descentralizados se inscriben en el registro público de organismos descentralizados que está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establece el artículo 25 de la Ley de Entidades Paraestatales; que a continuación se transcribe:

Artículo 25. En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;*
- II. Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones;*
- III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;*
- IV. Los poderes generales y sus revocaciones; y*
- V. El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora del sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas.*

³⁶ Sánchez Gómez Narciso, *op cit.*, pág. 215.

³⁷ Ramírez Marín, Juan, *op.cit.*, nota 1, pág. 291.

³⁸ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 1edición, editorial Porrúa, México, 2003, pp. 524-526.

1.2.2.2 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Cuando escuchamos la palabra empresa la relacionamos directamente con una organización integrada por los factores de producción, también sabemos que cuenta con un aspecto económico y en ocasiones damos por hecho que todas las empresas son de carácter privado, ya que deben de cumplir con un objetivo fundamental, que es el obtener ganancias debido a la producción de bienes o servicios.

Pero la empresa pública es un organismo económico, coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes o servicios, el término de público hace que la empresa tenga cierto tipo de obediencia con el Estado, quien lo controlará y llevará su dirección³⁹.

La producción o distribución de bienes y servicios las podrá efectuar el Estado a través de su organización centralizada, desconcentrada, descentralizada, empresa de participación estatal mayoritaria o por medio de un fideicomiso público⁴⁰, luego entonces estaremos en presencia de una empresa pública sin importar el ente que efectúe el servicio.

Debe quedarnos claro que las empresas de economía mixta no son siempre de carácter público, ya que en algunas ocasiones el grado de participación del Estado puede variar, es decir, puede ser accionista mayoritario o minoritario.

Las empresas de participación estatal surgieron de la asociación entre los particulares y el Estado, con la finalidad de que éste realizara o interviniera en una actividad particular en la que careciera de personal, del conocimiento o de su funcionamiento y que necesariamente deberán de atender áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares⁴¹.

El artículo 46 de la LOAPF establece lo siguiente:

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

1. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

³⁹Nava Negrete, Alfonso, *Estudios Administrativos*, 1edición, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011 pág. 128.

⁴⁰Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, pág. 153.

⁴¹Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *op.cit.*, pp. 154 y 158.

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.*
- B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o*
- C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.*

Cabe destacar que también se deben incluir todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles.

Las empresas de participación estatal mayoritaria se pueden clasificar según el tipo de actividad que realicen, por ejemplo: agropecuarias, financieras, industriales, comerciales entre otras.

Ahora bien, las características esenciales de la empresa pública son las siguientes:

- 1) Son creados por un acuerdo del Presidente de la República, excepcionalmente por la ley del Congreso;
- 2) Se rigen por normas de derecho público y privado;
- 3) En algunos casos cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propio;
- 4) No tienen relación jerárquica con el Ejecutivo;
- 5) La administración pública ejerce control y vigilancia sobre ella en sus actividades; y
- 6) Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas.

Por último citaré algunos ejemplos de empresas de participación estatal mayoritaria.

RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
 SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.
 EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.	Diconsa, S. A. de C. V. Incobusa, S. A. de C. V. (en proceso de desincorporación) Liconsa, S. A. de C. V.	Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S. A. de C. V. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S. A. de C. V. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S. A. de C. V. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S. A. de C. V. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S. A. de C. V. 42

1.2.2.3 Fideicomisos Públicos

Para comenzar con el desarrollo de este tema, es necesario precisar lo que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece al respecto del fideicomiso:

Artículo 381. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

En otro aspecto debe quedarnos claro que en el fideicomiso, la figura de institución fiduciaria solo la podrá llevar a cabo alguna institución de crédito que esté autorizada por la SHCP, es decir, que tenga autorización para actuar en ese carácter.

Asimismo, Acosta Romero en su obra previamente citada establece la siguiente definición de fideicomiso público:

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de

⁴² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5263957&fecha=14/08/2012 1 de julio 2014.

bienes del dominio privado de la Federación, entidad o municipios, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito de interés público⁴³.

Los requisitos para que se pueda catalogar a un fideicomiso como público lo establece el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que establece lo siguiente:

Artículo 40. Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley. Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Estos fideicomisos pueden ser creados por un mandato legal o por una decisión del poder Ejecutivo. En la constitución de dichos fideicomisos, el fideicomitente será la SHCP solo para los supuestos de la Administración Pública Centralizada.

El fideicomiso, tanto el público como el privado carecen de personalidad jurídica y de ninguna manera se desprende que a partir de la constitución de éstos surja una persona jurídica.

He aquí algunos ejemplos de fideicomisos públicos que aún subsisten:

RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.
FIDEICOMISOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Fideicomiso para la Cineteca Nacional ⁴⁴

⁴³ Acosta Romero, Miguel, *op cit.*, pág. 244.

⁴⁴ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5263957&fecha=14/08/2012 1 de julio 2014.

1.3 Sectorización

La sectorización si bien es cierto la podemos considerar como otra forma de organización de administración pública federal, y se puede explicar el origen de ésta, debido a que el titular del Poder Ejecutivo Federal al no poder atender directamente cada uno de los asuntos con los titulares de las entidades paraestatales, surge dicha organización para dar un mayor funcionamiento y el Presidente de la República agrupa a las entidades paraestatales en sectores, encabezados y coordinados por las secretarías de estado.

En esencia, el sector es el agrupamiento de entidades de la administración pública, coordinadas por la secretaría de Estado que en cada caso designe el Poder Ejecutivo Federal, atendido a objetos y metas comunes; y cabeza de sector o Coordinador de Sector, es la Dependencia de la Administración Pública, que controla todo un conjunto de entidades paraestatales, que coordina sus políticas, estrategias y acciones⁴⁵.

⁴⁵Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *op.cit.*, pág. 155.

CAPÍTULO 2

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Existen cierto tipo de organismos que no encuadran en la forma de organización de la administración pública federal, y que son de gran interés para el desarrollo de la propia actividad del Estado.

Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAS) tienen su fundamento en la Constitución Política, por consiguiente adquieren esta denominación porque no dependen del Poder Ejecutivo ni del Legislativo y mucho menos del Poder Judicial.

Cabe destacar que en la década de los noventa surgieron los OCAS, y que se ha visto modificada la configuración de la administración pública federal, ya que algunas instituciones que formaban parte de ella se han desprendido para solucionar problemas relevantes y se han establecido como parte medular del Estado contemporáneo.

Hiram Escudero Álvarez, aporta la siguiente definición de OCAS:

Son los inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y políticos cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional⁴⁶.

Ileana Moreno Ramírez señala que “la fuente normativa de creación del órgano autónomo es la norma suprema, es decir, que la Constitución de un Estado prevé la existencia del órgano autónomo, cabe destacar que no sólo debe mencionar su existencia, sino también debe limitarse la esfera de facultades atribuidas”⁴⁷.

John Ackerman señala que dichos organismos “son pro-rendición de cuentas y los define como instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal”⁴⁸.

⁴⁶ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/7.pdf> 7 septiembre de 2014.

⁴⁷ Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2005, pp. 7-8.

⁴⁸ Ackerman, John. M, *Organismos Autónomos y Democracia, el caso de México*, siglo XXI editores, S.A de C. V., México, 2007, pp. 17-18.

Debido a que la configuración de estos organismos en la constitución es reciente, existen dudas respecto al lugar que deben ocupar dentro de una clasificación, es decir, si partimos de la división clásica del poder, y es precisamente en dicha clasificación por donde iniciaré con el análisis.

2.1 La División de Poderes

Para comenzar con el análisis de los OCAS, es necesario comenzar por una parte, por la explicación de la división de poderes, ya que como sabemos, subsiste dicha clasificación en la actualidad, y por otro lado determinar la ubicación exacta de los OCAS dentro del Estado Mexicano.

Para ello será preciso establecer lo que se entiende por el concepto de poder, el Diccionario de la Real Academia Española define al poder como tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.

Pero no basta con esa simple definición, si bien es cierto, el hombre siempre ha buscado tener el poder tanto político como económico; además de tener facultades para mandar, y exigir que su voluntad se cumpla ante la sociedad, luego entonces podríamos establecer que el poder se resume en un anhelo de dominio.

A lo largo de la historia de la humanidad, han existido formas de gobierno que han explotado a sus gobernados por el uso irracional del poder, esto permitió a las diferentes sociedades darse cuenta de que el poder en manos de una sola persona o grupo no era conveniente, es por ello que surgen grandes pensadores que influyeron para la creación de nuevos controles de poder.

El movimiento que se inició con la revolución francesa lo dividió funcionalmente al poder en tres ramas que conocemos en la actualidad (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), con esta división lo que trataría de eliminar era la concentración de poder en una sola persona.

Dicha división de poderes se vio reflejada en la Constitución de los Estados Unidos de América, y en la Constitución Francesa, a finales del siglo XVIII, este sistema funciona mediante un complejo mecanismos de equilibrio de poderes y de controles recíprocos, es decir, un dispositivo de frenos y contrafrenos que impide que

alguno de esos poderes, extralimitando sus facultades, pueda imponer un despotismo sobre la sociedad. Es por esta razón, que la división de poderes la podemos ver incorporada a los textos constitucionales, característica esencial de los Estados de derecho.

También, cabe destacar que la división de poderes es una garantía que tienen los gobernados para evitar el abuso del poder público.

La teoría de Montesquieu implica simplemente el “debe ser” de la organización, ya que divide la forma de gobierno, estimando que la especialización de los órganos para cada una de las funciones, es la mejor forma de garantizar la libertad y evitando problemas con los gobernados, evitando de quien legisle y quien juzgue o quien ejecute no sea el mismo órgano⁴⁹.

Dentro de la teoría de la división de poderes debe existir un equilibrio y autonomía de los órganos, es decir, que cada uno de los poderes debe de cumplir con sus funciones y no hacer uso de funciones exclusivas de otros poderes, de esta forma la teoría de la división de poderes puede caracterizarse como una teoría pura de separación y especialización funcional⁵⁰.

Ahora bien, citaré algunas opiniones de autores acerca de la división de poderes:

1. Jorge Carpizo establece que *“la idea vertebral del principio de la división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece. Que el titular de alguno de los poderes no lo sea también de otro”*⁵¹.
Carpizo afirma que la base del principio de la división de poderes consiste básicamente en que el poder del Estado debe dividirse ya que de esa manera el poder público no sea ejercitado por una persona.
2. Ignacio Burgoa establece que *“el principio de división de poderes enseña que cada una de estas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre los dichos*

⁴⁹ López Portillo y Pacheco. José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Editorial Librería y Ediciones Bota S. A, México, 1958, pág. 606.

⁵⁰ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio. *La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2006, pág. 63.

⁵¹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa México, 1996.

poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no haría vinculación recíproca: serían tres poderes –soberanos”, es decir, habría tres –soberanías” diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se rompería la unidad y la indivisibilidad de la soberanía”⁵².

Una vez señaladas las ideas anteriores, podemos establecer que la división de poderes es aquel principio que está plasmado en la Constitución y en ella se establecen las funciones que podrá realizar cada uno de los poderes de forma autónoma, sin dejar a un lado la colaboración con los demás órganos, con la finalidad de que el poder público no se concentre en un solo órgano o individuo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente respecto de la división de poderes:

*Título Tercero
Capítulo I
De la División de Poderes
Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

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 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.

Si bien es cierto, este principio de división de poderes perduró a lo largo del siglo XIX en las constituciones y continúa siendo una característica esencial de la estructura orgánica del Estado.

La división de poderes no es sino la forma clásica de expresar la distribución y control de poder político a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad y el desarrollo de la democracia⁵³.

Miguel Lanz Duret, afirma que no puede aceptarse la existencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de una poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos, porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de unidad del Estado. Y

⁵² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa. México, 1992, pág. 126.

⁵³ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio. *op. cit.*, pág. 66.

esta unidad no puede ser garantizada más que a condición de que entre la multiplicidad de autoridad y la especialización de las competencias de cada una de ellas, resulte la organización del Estado combinada de tal manera que tenga como resultante una voluntad unitaria⁵⁴.

Ahora bien, el principio de la división de poderes se ha visto superado debido a que los órganos del Estado se han visto en la necesidad de colaborar con los demás organismos para el cumplimiento de sus funciones.

Así es como Jorge Carpizo establece que el principio de división de poderes funciona como una “colaboración y coordinación” entre los poderes con la finalidad de que el Estado marche de una mejor forma⁵⁵.

Jorge Sayeg afirma que no hay posibilidad de que se pueda adoptar una absoluta división de poderes, debido a que los Estados son organismos y no mecanismos, además porque al hacerlo se opondría a la dinámica de la vida social y del derecho, por lo que la división de poderes ha pasado a ser una distinción de poderes, esto con la finalidad como se ha mencionado de que el Estado sea eficaz⁵⁶.

En ese tenor, no sería funcional el actuar de estado, si cada poder del estado actuara de forma independiente, debe de existir colaboración, cooperación recíproca y permanente con la finalidad de mantener la unidad del estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se he pronunciado al respecto de la siguiente manera:

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe

⁵⁴ Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Compañía Editorial Continental, S. A., México, 1982. pág. 103.

⁵⁵ Carpizo, Jorge, *op cit.*, pág. 301.

⁵⁶ Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1987, pág. 234.

presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia⁵⁷.

De tal manera la colaboración de poderes se justifica en virtud de la obtención del bienestar de la sociedad, y un ejercicio del poder más democrático, una mejor administración de justicia y la procuración de servicios públicos efectivos que contribuyan al bien de la sociedad⁵⁸.

Como conclusión es importante señalar el porqué del análisis de la división de poderes y la relación que tiene este principio con los OCAS:

1. La configuración de los OCAS se establece directamente en la Constitución Política.
2. Al establecerse directamente en la Constitución, podemos determinar que no están sujetos o dependen de ninguno de los demás poderes establecidos en el artículo 49 constitucional.
3. Si bien es cierto, el principio de la división de poderes no es aplicable de forma rígida, sino flexible; que en el actualidad se utiliza un sistema de colaboración y coordinación entre los poderes, para lograr un equilibrio y un control que garantice la unidad del Estado.
4. Los OCAS se encuentran excluidos del principio de la división de poderes, pero considero que los podemos encuadrar para una colaboración y

⁵⁷ Tesis P.J.78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.

⁵⁸ Ramírez Jiménez Francisco Sergio, *op. cit.*, pág. 64.

coordinación con los demás poderes, además veo factible que los OCAS puedan mejorar el principio de frenos y contra frenos, es decir, mantener un equilibrio entre los poderes y que deben regirse por los principios de certeza, imparcialidad y legalidad.

2.2 Características de los Organismos Constitucionales Autónomos

Es importante determinar las características de cada uno de los OCAS, porque al establecer cuáles son esas características, es mucho más sencillo diferenciar estos organismos de otros entes de carácter público y entender la importancia a nivel constitucional y el papel que juegan en la organización del Estado.

Lo ideal sería precisar la naturaleza jurídica de los OCAS, pero resulta complicado debido a que cumplen funciones diferentes, en consecuencia lo que podemos determinar son los rasgos esenciales que caracterizan a los OCAS de otros entes.

Manuel García Pelayo establece la siguiente clasificación de las características esenciales de los OCAS⁵⁹:

1. Configuración inmediata en la Constitución.- Consiste que el origen de creación del OCA es la misma Constitución, pero no basta con nombrar que será autónomo, la norma deberá de ser muy precisa ya que deberá de establecer la esfera de competencia.
2. Los OCAS son un componente fundamental en la estructura constitucional. Deberá ser relevante su configuración y a su actuar, para que el desarrollo del Estado no se vea afectado, es decir, deberán ser excepcionales y esenciales.
3. Participación en la dirección política del Estado. Manuel García-Pelayo aporta lo siguiente para poder comprender esta característica:

Esta configuración directa por las normas constitucionales es una consecuencia lógica-institucional de la importancia decisiva que la

⁵⁹ García Pelayo, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, 2ª ed. Madrid Alianza, 1993, citado en Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2005, *op. cit.*, pág. 6.

*Constitución concede a ciertos órganos, de un lado, porque en ellos se condensan los poderes últimos de decisión del Estado siendo, así, el vértice dell' organizzazione statale, y de otro, porque son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también y ante todo la idea del Estado proyectada por la Constitución...*⁶⁰

4. Paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos.

La paridad de rango consiste en que los órganos autónomos no están sujetos a subordinación alguna de los órganos del Estado, cabe destacar que esto no implica que los OCAS no cuenten con un mecanismo de control que los regule a cada uno de ellos.

Por otra parte, la coordinación es aquella relación que existe entre los OCAS con los demás entes del Estado, además debe existir interacción, es decir, los OCAS no pueden realizar sus funciones de forma aislada.

La Suprema Corte de Justicia también ha establecido otras características de los Organismos Constitucionales Autónomos, las cuales son:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad⁶¹.

⁶⁰ García Pelayo, Manuel, El status del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, enero-abril 1981, pág.13 y 14, citado en Moreno Ramírez Ileana, Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, Porrúa, México, 2005, *op. cit.*, pág. 11.

⁶¹ Tesis P.J. 20/2007, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad⁶².

Una vez señaladas las características anteriores, será preciso puntualizar en aquellas características que desde mi punto de vista son esenciales, sin menospreciar las establecidas anteriormente como lo son la paridad de rango, la inmediatez que sería la configuración inmediata en la Constitución, la dirección política y la esencialidad que se podría decir que es la configuración de los OCAS dentro de un Estado derecho y que son necesarios para el desarrollo de éste.

2.2.1 Autonomía

El vocabulario judicial del Instituto de la Judicatura Federal señala que la autonomía es un concepto de filosofía y psicología evolutiva que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas o internas; la autonomía expresa la facultad de „darse sus propias normas“ pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios y reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena.

Ahora bien, analizando la autonomía constitucional con la que cuentan los Organismos Constitucionales Autónomos, cabe destacar que dicha autonomía consiste en lo siguiente:

⁶² Tesis P.J. 12/2008, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

- a) Iniciativa legal en su materia;
- b) Promover controversias constitucionales; y
- c) Acciones de inconstitucionalidad.

Por otra parte, también existe la autonomía orgánica, que como lo he señalado anteriormente, éste tipo de autonomía consiste básicamente en que los OCAS no están encuadrados a ninguno de los tres poderes, esto con la finalidad de que pueda desarrollar sus funciones de manera confiable, objetiva e imparcial.

Asimismo, la autonomía financiera es la libertad económica para regirse, en cuanto a gastos e ingresos, que se concede a las entidades públicas dependientes del Estado, que en este supuesto sería para los OCAS.

Otro tipo de autonomía que se ve reflejada en los OCAS es la autonomía de gestión, es decir, que decidan sobre la forma en que administrarán los recursos, organización interna y su funcionamiento.

2.2.2 Apoliticidad

La apoliticidad debemos entenderla como aquella característica donde el OCA deberá ser neutral en asuntos políticos, dicho de otra manera, los titulares de cada uno de los OCAS no deben pertenecer o tener preferencia por alguno de los partidos políticos, y mucho menos por el partido que se encuentra en el Poder Ejecutivo, ya que con esto se pondría en duda el funcionamiento de cada uno de ellos, y lo que se pretende con estos organismos como lo he señalado es crear un sistema equitativo, o mejor dicho, alejado de asuntos políticos, instituciones que trabajen para el pueblo atendiendo sus necesidades.

Lo que se debe enfatizar en los OCAS es su competencia técnica en una materia específica y que deberá mantenerse alejada del juego de los partidos políticos, con la finalidad de que los ciudadanos se acerquen a estos organismos.

2.2.3 Transparencia

La transparencia es una necesidad constante de la sociedad por conocer las reglas, normas y procedimientos de los funcionarios en sus diferentes cargos. Es sinónimo de confianza y libertad entre las diferentes dependencias gubernamentales y la sociedad, con el único propósito de hacer valer el derecho de acceso a la información, que se traduce en certeza y seguridad⁶³.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 6 A lo siguiente:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado...

- A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
 - I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **órganos autónomos** (negritas es propio), partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Asimismo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) establece lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus

⁶³ <http://www.pqje.chiapas.gob.mx/transparencia/> 19 de octubre de 2014.

respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Derivado del análisis de los artículos anteriores, queda claro que los OCAS al igual que los demás entes de la administración pública federal y los otros poderes del Estado están obligados a hacer transparentes o dar acceso a los ciudadanos respecto de la forma en que utilizan los recursos, así como sobre las remuneraciones de los servidores públicos, servicios que ofrecen, información del presupuesto que se les asigna, contrataciones que hayan realizado entre otros actos, siempre y cuando no se clasifiquen como confidenciales.

2.2.4 Titularidad transexenal

Si bien es cierto, los secretarios de Estado son designados por el Presidente de la República en turno, y demás entes dependiente de éstos, los OCAS en esa tesitura no siguen ese esquema; es decir, que el titular de los OCAS deberá ser ajeno al poder Ejecutivo, para poder continuar con la idea de crear sistema de contrapesos y su duración en el cargo deberá ser mayor a la del Presidente de la República, para dar continuidad a su trabajo.

Ahora bien, respecto del perfil del titular deberá tener una formación honorable fuera de la vida política, que la sociedad mantenga un nivel de respeto y admiración por él, es decir, de gran peso moral. Así como, un nivel de especialización en la materia del propio Organismo.

Si queremos que dichos Organismos funcionen adecuadamente, debemos exigirles que hagan uso correcto de su autonomía, que sean ajenos a los asuntos políticos, que tengan presente que cada una de sus acciones van encaminadas a la sociedad, principalmente estos organismos procuran la democracia, los derechos humanos; es decir, aspectos relevantes del Estado.

Por último, la transparencia de los recursos, ya que es un tema de actualidad, y está surgiendo un OCAS que procurará la transparencia de los demás entes públicos en beneficio de los ciudadanos; debido a que el gobernado no ve reflejado

en su vida diaria el uso de los recursos Públicos, y considera que esos recursos son mal gastados por los servidores Públicos o en cuestiones innecesarias.

Considero que si pudiéramos crear un ambiente donde éstas características interactúen de forma correcta, se podría hacer mucho en beneficio de la sociedad; es decir, que el ciudadano pueda confiar en sus instituciones, y éstas a su vez brindarles certeza jurídica en sus resoluciones, recomendaciones o el acto correspondiente que emitan.

CAPÍTULO 3

BANCO DE MÉXICO

El Banco de México, es el banco central del Estado Mexicano. Por mandato constitucional, es autónomo en sus funciones y administración. Su finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago⁶⁴.

Por una parte la autonomía del Banco central implica que el ejercicio de sus funciones no debe estar subordinado a las órdenes o planes de alguno de los poderes de la unión, pero esencialmente que los dirigentes del máximo órgano de gobierno del banco central, deben estar alejados de la administración pública federal. Solo deberá existir coordinación entre el banco central, es decir entre sus políticas monetarias y las políticas de índole gubernamental.

Cabe señalar que a nivel internacional existe una tendencia para dotar de autonomía a los bancos centrales, en el entendido, de que el objetivo crucial de un banco central es la estabilidad del nivel de los precios⁶⁵, y en consecuencia mantener el nivel de la inflación.

3.1 Evolución del Banco de México a Organismo Constitucional Autónomo

El antecedente histórico nacional mediato del cual pretendo comenzar para entender el origen de la autonomía del Banco de México fue que anteriormente, el gobierno Federal durante la década de 1970 utilizaba al Banco central para financiar proyectos del país, es decir, que el gobierno utilizaba de forma irracional al Banco central y esas actividades trajeron consecuencias negativas en la economía, por mencionar algunas:

⁶⁴ <http://www.banxico.org.mx/> 22 de julio 2014.

⁶⁵ Borja Martínez, Francisco, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera México*: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994, pág. 11.

1. Incremento en la inflación, en el entendido de que se producía dinero sin sustento alguno; y
2. Pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

Bajo esa tesitura, y para evitar futuros problemas económicos en el país, se pretendió dotarlo de autonomía, para que el Banco Central fuera ajeno a intereses del gobierno federal.

En tanto que, en 1982 se llevó a cabo la expropiación de la banca y se establecieron diversos cambios, por mencionar uno, se modificó la naturaleza jurídica del Banco central que pasó de ser una sociedad anónima a un organismo público descentralizado, y trajo como consecuencia un cambio de estructura, debido a que el órgano de gobierno era controlado por el gobierno federal⁶⁶.

Cabe señalar, que el gobierno señaló que mediante aquella naturaleza jurídica del Banco central, “las normas de política crediticia quedaban en manos y responsabilidad sólo del gobierno, el cual a través de dicho organismo, decidirá y ejecutará las acciones necesarias.”⁶⁷

Fue en 1985 cuando entró en vigor la Ley Orgánica del Banco de México, donde se estableció que el Banco Central debía desempeñar sus funciones de conformidad con lo establecido por las políticas monetarias que establecía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁶⁸, al respecto, es claro que, mediante políticas o directrices trazadas por el Poder Ejecutivo sobre dicha institución se debían realizar.

Finalmente fue bajo la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari donde se ejecutaron las grandes transformaciones estructurales que el presidente consideraba necesarias para integrar a México al exclusivo club de países de primer mundo.

Primeramente, se aceleraron los procesos de privatizaciones comenzadas en 1982, viéndose afectadas todas las grandes empresas del Estado. Así, fueron

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 29.

⁶⁷ *Ídem*.

⁶⁸ *Ibidem* pág. 30.

entregados al capital privado la telefonía, las comunicaciones viales, los seguros, los medios de radiodifusión y finalmente la banca⁶⁹.

Pero fue durante el año de 1993 cuando el Presidente Carlos Salinas de Gortari promovió la iniciativa de reforma del artículo 28 constitucional, la cual tendría como finalidad dotar de autonomía al Banco de México, y con ello procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional⁷⁰.

En el sector internacional las legislaturas correspondientes de los Estados Unidos de América, Canadá y México ratificaron el Tratado Trilateral de Libre Comercio. Además, en nuestro país también se promulgaron nuevas leyes de Inversión Extranjera y de Comercio Exterior.

En agosto de 1993, el Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional que dota de autonomía al Banco de México y que sujeta a éste al mandato de procurar, sobre cualquier otro objetivo, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Dicha reforma tiene como motivación la necesidad de evitar los males que la inflación trae consigo⁷¹.

Ahora bien, hare mención de los rasgos más importantes que se establecieron en aquella reforma constitucional:

1. Es facultad exclusiva del Estado mexicano lo relativo a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes.
2. Se modifica la naturaleza jurídica del banco central, es decir, se transforma de un organismo descentralizado en un organismo con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, y podrá fijar las políticas monetarias necesarias ajenas a la administración pública federal.
3. Se reconoce las atribuciones de autoridad al banco central, necesarias para ejercer funciones de regulación de la moneda, crédito entre otras.

⁶⁹ http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/carlos_salinas_de_gortari martes 22 de julio 2014.

⁷⁰ Menéndez Romero, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED)*, Editorial Porrúa, México 2005, pág. 28.

⁷¹ Informe Anual de Banxico 1993 <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B3E0CB2BC-635F-356D-2F76-6D689D09C84B%7D.pdf> 8 de octubre de 2014.

4. El titular será designado por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente⁷².

3.1.1 Exposición de motivos de su creación como Organismo Constitucional Autónomo

La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento...

La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuara a cargo del banco central. Su producción sería encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.

En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.

La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente supone un paso más en la Reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.

Los argumentos expuestos en favor de la autonomía del banco central se ven reforzados por diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la última década.

Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos, Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros, suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.

No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda; ni

⁷² Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*; pág. 34.

que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

Tampoco resulta extraño que, en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus bancos centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.

Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar.

Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma Iniciativa.

Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservaría.

La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.

En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.

La Iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus diferencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.

Con el establecimiento de estas facultades quedaría previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917, mantenida hasta hoy en día en el texto constitucional, la cual, por cuanto a las facultades del banco central, sólo se refería al monopolio de la emisión de los billetes.

Factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. Al efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.

En la Iniciativa se establece, adicionalmente, que las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designadas por los periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución;

pues de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de un breve período a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.

Los periodos extensos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permitirían que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata.

Esta Iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 constitucional. Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón, se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros.

Por otra parte, al quedar previstas las características y atribuciones del banco central en los párrafos que se adicionarían al artículo 28 constitucional, correspondería al Congreso expedir la Ley del banco central reglamentaria de este precepto. Por tal razón, se propone suprimir la mención en la citada fracción X de "establecer el Banco de Emisión Único".

La reforma al artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, tiene el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúen regidas por lo dispuesto en tal precepto. Este señalamiento es necesario ya que, de no hacerse, el banco central, al no ser ya una entidad de la Administración Pública Federal, no estaría en el supuesto a que se refiere el texto vigente de la citada fracción.

De la exposición de motivos puedo afirmar lo siguiente:

1. Considero que el punto clave o la parte medular de la reforma estuvo encaminada en la creación de OCAS con la finalidad de crear un contrapeso de la administración pública federal y limitar de cierta forma las facultades que tenía el Poder Ejecutivo;
2. Las políticas monetarias deben estar sustentadas en un mejoramiento de la vida económica para los ciudadanos, y no en función de las necesidades del Poder Ejecutivo o de cualquier otro poder, ya que como lo he establecido anteriormente, el gobierno utilizaba de forma irracional las funciones del Banco de México y que trajo consecuencias negativas para el país; y
3. Otro punto a favor para conseguir la autonomía del Banco fue seguir la tendencia mundial de bancos centrales con dicha característica, la autonomía; que estaba comprobado que controlaría la inflación y en consecuencia generaría certeza económica y financiera mediata a la ciudadanía.

3.2 Objetivo y finalidades

Desde de mi perspectiva, el OCA por excelencia deberá establecer un mecanismo fuera de la administración pública federal en aquellos puntos delicados o medulares, esto quiere decir, aspectos donde el ciudadano tenga desconfianza en el actuar de las instituciones, es por esa razón, que el objetivo y las finalidades del Banco de México están establecidas desde su configuración constitucional y son las siguientes: Considero que el objetivo esencial emitir una política monetaria que sea rectora para poder conducir al país frente a problemas de índole económico tanto de forma interna como de forma internacional.

Crear los mecanismos necesarios para mantener la inflación y coordinación con las políticas que pueda emitir el poder ejecutivo en materia económica.

Ahora bien, la finalidad son aquellas actividades que tienen encomendadas y que deberán ir a la par del objetivo fundamental, y considero que es lo siguiente y que se establece en el artículo 2 de la ley Banco de México:

Artículo 2o. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

3.3 Marco Jurídico Vigente

El marco jurídico como bien lo sabemos, es el ordenamiento normativo, que regula el funcionamiento, facultades entre otras atribuciones que tiene el Banco de México.

A manera de síntesis el marco jurídico lo conforman de manera esencial los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional, la ley del Banco de México y por último el reglamento interior.

3.3.1 Fundamento Constitucional

Artículo 28...El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por

objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución...

Los rasgos importantes del fundamento constitucional son los siguientes:

1. La configuración directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como lo identifica como OCA;
2. Se encuentran establecidos los objetivos y finalidades que deberán cumplir;
3. La conducción o dirección del Banco de México que será a propuesta del Poder ejecutivo y en conjunto con la aprobación de la cámara de senadores para poder llevar a cabo el equilibrio del poder. También, bajo un esquema de escalonamiento es decir, que la designación del titular del Banco de México no irá a la par del titular del Poder Ejecutivo; y
4. Está contemplado el juicio político para las personas que tengan en su poder las directrices del banco de México.

3.3.2 Ley del Banco de México

Una vez realizado el análisis del fundamento constitucional del Banco de México, es preciso señalar lo que la ley secundaria establece y que tenga relación directa con las características de un OCA.

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 1o. El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Como lo he establecido en el desarrollo del presente capítulo, la autonomía del banco de México se establece en el art. 28 constitucional, y en el artículo 1 de la ley se establece de forma directa la autonomía que tendrá en sus funciones.</p>
<p>Artículo 2o. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.</p>	<p>Las finalidades y objetivos que tendrá el banco de México, deberán ser la parte medular de su creación como Organismo Constitucional, en el entendido que de ello depende que una protección de los intereses del pueblo.</p>
<p>Artículo 24. El Banco de México podrá expedir disposiciones en términos de la presente Ley, solamente cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público; esto sin perjuicio de las demás disposiciones que los preceptos de otras leyes faculten al Banco a expedir en las materias ahí señaladas. Al expedir sus disposiciones, el Banco deberá expresar las razones que las motivan. Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas....</p>	<p>Este Artículo hace referencia a la autonomía de carácter administrativa, es decir, que el Banco de México podrá realizar las disposiciones que considere necesarias para poder cumplir sus objetivos y finalidades, siempre y cuando se encuentre dentro de su normatividad.</p>
<p>Artículo 38. El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores. Podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo establecido en los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos que incumplan con las disposiciones contenidas en esta Ley.</p>	<p>Cabe destacar que las funciones del Banco de México las llevará a cabo el Gobernador del Banco de México y la junta de gobierno, lo que nos debe de interesar del presente artículo, es la designación del Gobernador quien la hará el titular del poder ejecutivo, mientras que la junta de gobierno la conformaran miembros del poder ejecutivo.</p>
<p>Artículo 40. El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez</p>	<p>Ahora bien, si la designación del Gobernador del Banco la realiza el titular del poder ejecutivo, es atinada que la duración del gobernador no sea al mismo momento que el Presidente de la República, en el entendido de crear estabilidad en la política monetaria del país.</p>

3.3.3 Reglamento interior del Banco de México

Ahora bien, para comenzar es preciso señalar que el reglamento del Banco de México lo emite la junta de gobierno y esta facultad que tiene la junta de gobierno forma parte de la llamada autonomía de gestión, es decir, que puede emitir sus propios reglamentos de forma interna.

Claramente podemos ver reflejado en el reglamento interno la autonomía de carácter normativa y de gestión. Lo que podemos encontrar dentro del reglamento son las competencias de las direcciones generales que conforman al Banco de México y la Junta de Gobierno.

CAPÍTULO 4

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El Instituto Nacional Electoral (INE) es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal⁷³.

Si bien es cierto, como lo había señalado con anterioridad la función primordial de los OCAS, es fortalecer la democracia del país, en este caso, se fortalece por medio de la creación de instituciones que ofrezcan legalidad, imparcialidad y transparencia jurídica en la organización de las elecciones, es decir, que se involucren los ciudadanos de forma activa en la elección de sus representantes.

Es preciso señalar, que no solamente el INE es el encargado de organizar las elecciones federales, realiza otras funciones que la mayoría de los ciudadanos desconocen, y cabe señalar, hasta qué punto se involucra la ciudadanía con dichas facultades, por mencionar alguna, el INE administra los tiempos que serán asignados a los partidos políticos en radio y televisión.

4.1 Evolución del Instituto Nacional Electoral a Organismo Constitucional Autónomo

Para comenzar, será necesario realizar un breve análisis de la configuración de dicho OCA, a lo largo de la vida democrática y de las transformaciones que ha sufrido hasta la actualidad.

Primeramente, durante 1946 las elecciones la realizaba un organismo que dependía de la Secretaría de Gobernación, que era de carácter central, es decir; para toda la República, el cuál se llamaba Comisión Federal de Vigilancia Electoral y sus principales funciones era la consulta, información y recomendación. Asimismo la

⁷³ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/ martes 16 de diciembre de 2014.

preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones eran facultad del gobierno federal⁷⁴.

Aquel organismo electoral formaba parte directa del Poder Ejecutivo, que de manera jerárquica se establece como la cabeza y en consecuencia manejaba las elecciones. Su composición era de por miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los partidos políticos⁷⁵.

Para 1951 se expide la Ley Electoral Federal, y obtiene una nueva denominación, la cual fue Comisión Federal Electoral, y se hacen modificaciones a la conformación de dicho organismo, por ejemplo: la Comisión podía fungir como árbitro para el registro de los partidos políticos, la conformación era por tres integrantes de los partidos políticos, desaparece el integrante del Poder Ejecutivo que fungía como comisionado, pero aparece la figura del Secretario de Gobernación como representante directo del Poder Ejecutivo⁷⁶.

Ahora bien, en 1973 la Comisión Federal Electoral se le denomina como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República⁷⁷. Cabe destacar que realmente la comisión no era un ente autónomo como lo conocemos hoy en día, debido a que, en la práctica se encontraba ubicado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, es decir, se ligaba directamente administración centralizada⁷⁸.

Posteriormente en 1977, surge la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) lo importante durante esta etapa fue la integración de las atribuciones de las comisiones electorales, los comités distritales electorales, y las mesas directivas de las casillas.

⁷⁴ Torres González, Ana María, "El Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo", *Revista IAPEM*, Toluca México, mayo-agosto 2011, no. 79, pág. 176.

⁷⁵ *Ibidem* pág. 177.

⁷⁶ *Ibidem* pág. 178.

⁷⁷ *Ibidem* pág. 178.

⁷⁸ *Ibidem* pág. 179.

Aquella reforma trajo como consecuencia positiva, que los partidos políticos de la oposición pudieran acceder de forma protagónica a la escena electoral; el órgano central dentro de sus estructura organizacional, contemplaba órganos locales y distritales de conformidad con la ley vigente de aquel momento, donde además se establecía una coordinación administrativa y política en todas las entidades federativas⁷⁹.

Por mencionar algunos ejemplos de que tan benéfica fue la reforma de 1977 fue que se liberalizaron los procedimientos para el registro de partidos políticos, en consecuencia aumentó la participación de la oposición, y se garantizó el acceso de todos los partidos políticos a televisión y a radio⁸⁰.

En 1986 se expidió el Código Federal Electoral, lo relevante de esta etapa fue que la integración del órgano central colegiado, resultó de la inclusión de los integrantes de los partidos políticos que estaría en función de su fuerza electoral, y en consecuencia se produjo una sobre representación y una eminente dificultad en la toma de decisiones⁸¹.

Este código reglamentaba y precisaba las reformas constitucionales en materia electoral, las cuales habían sido diseñadas para impedir que el PRI perdiera el control de la Cámara de Diputados. El secretario de Gobernación controlaba y nombraba a todos los funcionarios encargados de la elección y esto favorecía al partido en el poder, el cual logró la mayoría de los votos en la Comisión Federal Electoral⁸².

Como bien lo sabemos, en las elecciones de 1988 se vio envuelta en un fraude electoral, con la llamada “caída del sistema”, en consecuencia falta de confianza en las instituciones, es decir, falta de legitimidad en la elección del titular del poder ejecutivo. Considero que esto se debe a que las elecciones las organizaba la Secretaría de Gobernación por medio de la Comisión Federal Electoral, como lo he señalado, las secretarías están jerárquicamente por debajo del poder ejecutivo, siendo éste, el encargado directamente de la realización de las elecciones, además

⁷⁹ *Ibidem* pág. 180.

⁸⁰ Ackerman, John. M, *Organismos Autónomos y Democracia, el caso de México*, Siglo XXI Editores, S. A. de C. V., México, 2007, pág. 48.

⁸¹ Torres González, Ana María, *op. cit.*, pág. 181.

⁸² <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/moderna/vols/ehmc23/286.pdf> 1 enero de 2015.

de que no se contaban con elementos que procuraran mecanismos efectivos de imparcialidad.

Con las reformas de 1989 y de 1990 derivadas de lo aconteciendo en 1988, tenían como finalidad que el gobierno federal dejará de realizar los comicios electorales, y con eso, dar paso a la integración de un organismo que fuera ajeno al gobierno y ligado a la ciudadanía. Cabe destacar que en 1989 aparecen los principios rectores que son: la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo⁸³.

En efecto, éste nuevo diseño en materia electoral, comenzó en 1990 con la implementación del Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano descentralizado con la finalidad de dar certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales; aunado a ello se aprobó la Reforma Constitucional en materia electoral por el Congreso de la Unión, donde se expidió el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE).

El consejo general del IFE estaba integrado de la siguiente manera:

1. El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación;
2. Seis Consejeros Magistrados, sin filiación partidista con una formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados;
3. El Director y el Secretario General del Instituto;
4. Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara); y
5. Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección⁸⁴.

⁸³ Torres González, Ana María, *op. cit.*, pág. 183.

⁸⁴ <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> 4 de enero de 2015.

Lo sobresaliente para el año de 1993 fue la reforma del COFIPE, donde el poder Legislativo le otorgó al IFE las siguientes facultades:

1. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores;
2. Expedir las constancias de mayoría para los ganadores de aquellos cargos; y
3. Establecer los topes de campaña⁸⁵.

Ahora bien, damos paso al año de 1994, que considero que fue de suma importancia para el IFE, debido a que se modificó de manera significativa la integración del Consejo General del IFE, dando paso a la *ciudadanización* del instituto, integrando consejeros ciudadanos en sustitución de los consejeros magistrados, es decir, que los perfiles de cada uno de ellos sería reconocido por su trayectoria o por su profesión, quienes serían designados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, dejando a un lado la facultad del titular del Poder Ejecutivo para designarlos⁸⁶.

Lo interesante de la *ciudadanización* del IFE es que se establecían argumentos favorables en beneficio de los ciudadanos, que eran los siguientes:

- 1 Dar confiabilidad, certidumbre a las contiendas electorales; y
- 2 El ciudadano carecería de intereses políticos y en consecuencia sería neutral en la contienda electoral⁸⁷.

Por otro lado, la conformación del Consejo General que se integraba de la siguiente manera:

- a) Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación);
- b) Seis consejeros ciudadanos;
- c) Cuatro consejeros del poder legislativo; y
- d) Representantes de los partidos políticos con registro.

⁸⁵ <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> 4 de enero de 2015.

⁸⁶ Torres González, Ana María, *op. cit.*, pág. 191.

⁸⁷ *Ídem*.

Reforma de 1996 tuvo dos grandes motivos para que se pudiera lograr, que fueron: la desconfianza en el árbitro electoral y la autonomía de la institución electoral, es decir, la no intervención del poder ejecutivo en las elecciones⁸⁸.

Si bien es cierto, esta reforma consiguió excluir al poder ejecutivo, debido a que el secretario de gobernación no presidiría más el consejo general y con ello se tendría unas elecciones con mayor equidad.

Ahora bien, lo que pretendo enfocarme es el diseño que tuvo el consejo electoral, ya que tuvo un cambio radical debido a que el Secretario de Gobernación no estaría contemplado para la conformación de él, y daría paso la conformación por un presidente electoral, por ocho consejeros electorales, consejeros del poder legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

En pocas palabras, la esencia de la reforma estuvo encaminada en lograr la autonomía del instituto y transformarlo en un organismo constitucional autónomo y con ello un cambio radical debido a que el poder ejecutivo dejaría de participar de forma directa en la organización, toma de decisiones de las elecciones.

La reforma de 2007 como lo señalé al inicio del presente capítulo, otorga al instituto facultades que si bien es cierto, son desconocidas para la mayoría de sociedad, pero que las viene realizando el instituto, y considero que debemos cuestionarnos si debería llevarlas a cabo o delegarlas, o simplemente surgen del discurso político para poder llegar a los ciudadanos y con ello crear confianza en dicha institución, aquellas facultades son las siguientes:

- a) Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales;
- b) Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación;
- c) Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales;

⁸⁸*Ibidem* pág. 193.

- d) Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales;
- e) Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados; y
- f) Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General⁸⁹.

Por último tenemos la reforma constitucional electoral publicada el día 10 de febrero que pretende del año 2014, que a grandes rasgos establece lo siguiente:

1. El cambio de denominación de Instituto Electoral Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, que ese cambio de denominación desde mi punto de vista hace referencia que el Instituto de ahora en adelante será el encargado de realizar las elecciones en todo el país, sin embargo, lo que se hará es homogeneizar dichos mecanismos a nivel federal y en el ámbito local.
2. Deberá existir coordinación entre los institutos electorales locales y el INE.
3. Se crea el Servicio Profesional Electoral Nacional, que creará funcionarios electorales imparciales.
4. El Consejo General tendrá la facultad de designar a los consejeros de los institutos electorales del ámbito local.
5. Podrá realizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos
6. Mayor regulación para poder otorgar los tiempos en radio y televisión.

4.1.1 Exposición de motivos de su creación como Organismo Constitucional Autónomo

En la Exposición de Motivos de la mencionada reforma del 94, se hacen patentes los siguientes hechos y argumentaciones:

El 27 de enero de 1994, ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, habían suscrito el Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia. El acuerdo requería de reformas legislativas para garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia en las elecciones federales de 1994.

⁸⁹<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> lunes 19 de enero 2015.

La imparcialidad lleva implícita la autonomía de las personas u órganos que participan, como autoridades, en todo proceso humano. Esto es por ejemplo, lo esencialmente requerido en tratándose del Poder Judicial de todos y cualquier parte del mundo. Por eso, en el caso de México, la inamovilidad judicial ha sido elemento consustancial para dar independencia a nuestros tribunales.

Entregado ya el proceso electoral, en su aspecto organizativo, al Instituto Federal Electoral, y en el contencioso al Tribunal Federal Electoral, importaba mucho que uno y otro organismo se constituyeren y actuaren con la mayor autonomía posible. Por un lado, se pensó disminuir las atribuciones y participación de los partidos políticos (hoy gozan de voz pero no de voto en el IFE) con el fin de evitar que fueran juez y parte en las contiendas electorales. Para sustituir esta lógica parcialidad de los partidos políticos, se centró la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en representantes de los poderes de la Unión (el Ejecutivo a través del secretario de Gobernación que es el presidente de ese Consejo y el Legislativo con dos representantes, mayoritarios y minoritarios, de cada Cámara Legislativa) y en la participación de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad con voz y con voto en el Consejo General. Por primera vez en la conflictiva y debatida historia de los procesos electorales mexicanos se ha llamado a los ciudadanos independientes a participar de manera activa en el organismo cupular del proceso electoral.

No obstante la buena intención -materializada ya en la reforma de 94-, el hecho de que los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección sean nombrados por los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara, hace asomar, otra vez, la participación, aunque sea remota, de los partidos. Hayan pertenecido o no a los diferentes partidos políticos -fundamentalmente los tres que efectivamente representan fuerza electoral: PRI, PAN y PRD-, finalmente se estima que esos consejeros ciudadanos, en alguna forma, reciben su nombramiento de, y pueden ser simpatizantes de los partidos. Claro está que, una vez designados dichos consejeros ciudadanos, es de su responsabilidad exclusiva un comportamiento, como se quiere, autónomo e independiente de las organizaciones políticas.

En todas formas y resumiendo, las varias reformas, ya citadas y comentadas, al cuatro veces modificado artículo 41, son indicadores que denotan, cada vez más, el alejar de los comicios, hasta donde sea posible, al Estado y darles a los ciudadanos una creciente e importante participación. A la postre, es el voto de los ciudadanos el que forma y conforma la estructura política del Estado mexicano.

4.2 Objetivo y finalidades

Si bien es cierto, la organización de las elecciones ha sido fuertemente criticada, debido a que aún existe desconfianza de los ciudadanos en los procesos o mecanismos de selección para la elección de los representantes. En el entendido de ser cada vez más transparentes las elecciones y que los ciudadanos puedan participar de forma activa en la realización de ellas.

Ahora bien, al considerarse un tema de interés general o medular del Estado de derecho, surge la necesidad de dotar de autonomía constitucional a la institución

encargada de organizar las elecciones, con la finalidad de ser una institución imparcial.

Ahora bien la Ley General De Instituciones Y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

Artículo 30:

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;*
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;*
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;*
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; y*
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.*

Ahora bien los objetivos principales son los siguientes:

- 1) Desde un enfoque social: consiste en crear las bases necesarias para darle certeza a la Institución por medio de la transparencia, rendición de cuentas, y la participación de forma activa de la sociedad.
- 2) Desde un enfoque institucional: la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, el régimen sancionador electoral, el registro federal de electores y el servicio profesional electoral nacional⁹⁰.

Como ha quedado señalado tanto los fines y los objetivos, buscan metas en común, que son crear bases sólidas para contribuir en el desarrollo de la institución encargada de la “vida democrática” del país basando su eje de trabajo en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

⁹⁰ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/ 25 de marzo de 2015.

4.3 Marco Jurídico Vigente

El marco jurídico lo conforman esencialmente el artículo 41 apartado A y la ley General de Instituciones y de Procedimientos Electorales.

4.3.1 Fundamento Constitucional

Artículo 41...

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;*
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una*

- proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;
- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Lo que puedo señalar al respecto del fundamento constitucional es lo siguiente:

1. El OCA deberá ser de interés primordial del Estado y de los ciudadanos, es por esa razón, que el Consejo General del INE está integrado por un presidente consejero, 10 consejeros, un secretario general; por integrantes del poder legislativo, representantes de los partidos políticos, y de los ciudadanos. De esta forma puedo afirmar que existe un equilibrio del poder, principalmente del poder ejecutivo.

2. El INE (Contraloría General) cuenta con autonomía técnica y de gestión, éstas son las características esenciales de los Organismos Constitucionales Autónomos, para el mejor desempeño de sus objetivos y finalidades.
3. La duración y elección del Consejero Presidente, que será de 9 años y la elección será por medio del poder legislativo, lo que me parece importante de señalar es que emitirá una convocatoria para poder contender por el cargo de consejero y no por propuesta de forma directa del poder ejecutivo.

4.3.2 Ley General de Instituciones y de Procedimientos Electorales

Lo que debemos destacar en la ley secundaria es lo siguiente:

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 29. 1. El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.</p>	<p>Como bien lo establece el texto constitucional, es la ley secundaria donde se regulará lo relativo a la organización administrativa del Instituto Nacional Electoral, lo había mencionado anteriormente donde la integración de dicha institución participan tanto el poder legislativo, partidos políticos y los ciudadanos y por supuesto la autonomía respecto del presupuesto asignado y la autonomía técnica.</p>
<p>Artículo 31.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Instituto es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. 2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley. 3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la presente Ley. 4. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables. Además se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa. 	<p>Considero que aquí se encuentra el artículo que es fundamental para sostener la autonomía del INE por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Organismos Constitucional como principal debe tomar sus resoluciones de manera autónoma sin intervención de forma directa por los demás poderes. 2. El presupuesto que se le asigne deberá ir enfocado para el cumplimiento eficiente de los objetivos y finalidades que tiene por misión; encaminada al beneficio de la ciudadanía. 3. Se menciona el principio de desconcentración administrativa para su organización, esto quiere decir, que para

	<p>un funcionamiento de forma más práctica de descargar el trabajo se delegue a otros órganos más específicos para su mejor realización. Considero que esto hará más especializada la función del INE.</p>
<p>Artículo 44. 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;...</p>	<p>Autonomía de carácter normativa</p>

CAPÍTULO 5

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos han sido parte fundamental de la construcción del Estado de Derecho contemporáneo, basta con revisar la reforma constitucional publicada el día 10 de junio de 2011, donde se incorpora el término -derechos humanos-; bajo esa premisa, el Estado debe establecer los mecanismos para la protección y cumplimiento de los derechos humanos, que por mandato constitucional se reconocen a todas las personas.

Se supone, que con la creación de instituciones protectoras de los derechos humanos, nos encontraríamos a la vanguardia en la materia; sin embargo, considero que existen problemas que no permiten que esta institución cumpla con su objetivo primordial:

1. Las instituciones protectoras de derechos humanos carecen de poder coactivo, debido a que las recomendaciones que realizan no tienen el alcance necesario para que se vuelvan obligatorias a los sujetos a quienes van dirigidas.

Fix Zamudio, considera que las resoluciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) no deben ser vinculantes; lo anterior con la finalidad de:

- a) Evitar que la CNDH se convierta en una instancia gubernamental
- b) Permitir la defensa de los derechos humanos con medios preventivos, sencillos y sin formalidades⁹¹.

2. Es difícil precisar con claridad el derecho humano que se pretende proteger, sería absurdo realizar un catálogo de cuáles son derechos humanos y cuáles

⁹¹ Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, pág. 313.

no lo son; sin embargo, existe una clasificación que nos puede ser de utilidad:

- a) derechos de la primera generación: son aquellos derechos civiles y políticos, o llamadas “libertades clásicas”.
- b) derechos de la segunda generación: son aquellos de índole cultural, económicos, sociales, lo que se debe destacar de aquí, es que el Estado debe tener una concepción de tipo social, es decir, el Estado debe brindar bienestar.
- c) derechos de la tercera generación: son aquellos donde se debe fomentar un marco de respeto entre la comunidad internacional.

Ahora bien, la CNDH es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano⁹².

5.1 Evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Organismo Constitucional Autónomo

De manera cronológica, el 6 de junio de 1990, y a la par de la creación del IFE y bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari; el poder Ejecutivo estableció la División General de Derechos Humanos, obviamente dependía de la Secretaría de Gobernación y se creó con la finalidad de proteger los derechos de los nacionales y de los extranjeros que estuvieren en el país⁹³.

De esta forma, el primer antecedente de la CNDH fue aquel órgano desconcentrado, pero desde el inicio de su creación se concibió de esta forma debido a que la Secretaría en cuestión tenía como finalidad la de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional acerca de la defensa y respecto de los derechos humanos⁹⁴.

Ahora bien, los rasgos esenciales de dicho organismo eran los siguientes:

⁹² <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html> 1 de febrero de 2015

⁹³ Beltrán Gaos, Mónica, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, pág. 76

⁹⁴ *Ibidem* pág. 79

1. El titular de ese organismo debería ser designado por el titular del Poder Ejecutivo; y
2. El titular debía presentar informes de manera semestral al titular del Poder Ejecutivo.

Respecto de las características previamente señaladas puedo inferir que el poder Ejecutivo formaba parte fundamental tanto de la organización administrativa de este organismo y de las labores que realizaba, debido a que los informes debían pasar por el ejecutivo y estar acorde a la política, que este dicta.

La siguiente etapa por la cual pasó la CNDH antes de ser un OCA; inició el 19 de noviembre de 1991, cuando el titular del poder ejecutivo presentó una iniciativa ante el Congreso de la Unión para elevar a rango constitucional a dicha institución.

Ahora bien, aquella reforma constitucional señalaba la adición de un apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el titular del poder ejecutivo proponía una serie de ejes, es decir, las tareas que debía realizar la CNDH, que consistirían básicamente en dos aspectos:

1. Formular recomendaciones a las autoridades que violaran los derechos humanos.
2. Realizar propuestas de reforma a la legislación penal con la finalidad de garantizar integridad a los presuntos agentes delictivos.⁹⁵

Cabe señalar que durante esta etapa se propuso que la institución formara parte del capítulo relativo a las llamadas garantías individuales, situación que no prosperó, debido a que ésta sería la encargada de la protección de los derechos humanos⁹⁶.

⁹⁵ Pérez López, Miguel, *Estudios Jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2002, pág. 72.

⁹⁶ Beltrán Gaos, Mónica, *op cit.*, pág. 100.

Durante este periodo de discusión en el poder legislativo existieron puntos a favor y en contra de dicha iniciativa por dotar de autonomía la CNDH, cabe destacar las siguientes:

1. Posturas a favor:

- a) La autonomía se lograría, de cierta forma, en la designación del titular de la CNDH, ya que dicha facultad sería realizada por el poder legislativo y se evitaría la intervención del poder ejecutivo;
- b) Ampliar el *ombudsman* a un nivel municipal, esto quiere decir, conocer los problemas relacionados a los derechos humanos en los tres niveles de gobierno; y
- c) La CNDH protegería los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cada uno de los tratados internacionales ratificados.

2. Posturas en contra:

- a) La competencia de la CNDH resultaría ineficaz, ya que no estaría facultada para conocer asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales;
- b) Al existir otro ente a nivel constitucional, se vería afectado el equilibrio de la división de poderes; y
- c) Debía seguir formando parte del poder Ejecutivo, es decir, formar parte de la administración pública federal⁹⁷.

Así las cosas, y en consecuencia se logró la inclusión de la CNDH a nivel constitucional, pero desgraciadamente esta inclusión no significaría que se convertiría en un organismo constitucional autónomo tal y como lo conocemos ahora.

Finalmente, el artículo 2 de la ley de la CNDH de 1992 establecía lo siguiente:

⁹⁷ *Ibidem* pp. 102,103,104.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tienen por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos previstos por el orden jurídico mexicano.

Si bien es cierto, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio la CNDH seguiría dependiendo de cierta forma del poder ejecutivo por las siguientes razones:

1. El presupuesto que se le asignaba venía directamente del Poder ejecutivo.
2. El titular de la CNDH lo designaba directamente el titular del Poder Ejecutivo y sometía su designación para aprobación en el Senado⁹⁸.

Por último, tenemos la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999, a través de la cual al fin se lograría consolidar como un Organismo Constitucional Autónomo. En primer término el grupo parlamentario del PAN propuso que se realizara la reforma constitucional para dotar de autonomía al CNDH; en efecto, la naturaleza jurídica tendría los siguientes cambios:

1. La CNDH debería ser organismo constitucional autónomo;
2. Personalidad jurídica y patrimonio propio;
3. Ejercer de forma libre su presupuesto; y
4. Facultades para nombrar a su Presidente⁹⁹.

Finalmente, los principales rasgos y características de la reforma que prosperaron fueron los siguientes:

1. Denominación de la institución: anteriormente se denominaba Comisión Nacional de Derechos Humanos.
2. Autonomía: que consistiría básicamente en los aspectos que he mencionado a lo largo del presente trabajo, que son la autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

⁹⁸ Ackerman, John, *op. cit.*, pág. 133.

⁹⁹ Beltrán Gaos, Mónica, *op. cit.*, pág. 110

3. El Consejo de la CNDH: aportación de la legislación mexicana, consistía en una figura donde se unían personas de la sociedad y aportaban, mediante sus conocimientos para la promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.¹⁰⁰
4. Titularidad del Presidente de la CNDH: 5 años duraría el presidente en el encargo y además presidiría el Consejo, se contemplaba la reelección.
5. El informe: El presidente de la CNDH estaría obligado a presentar de forma anual, el informe de actividades en los poderes de la unión. Cabe destacar que el informe de la CNDH no presentaría estadísticas o actividades, sino que daría a conocer el incumplimiento de sus recomendaciones y las autoridades que hagan omisión de éstas¹⁰¹.

Por último, considero que con la reforma constitucional en cuestión; se podría generar un verdadero sistema de contrapeso con la finalidad de darle protección a los derechos de los ciudadanos, atendiendo en una primera instancia actos que pudiere ejercer la autoridad de índole administrativa y que afectara los derechos.

5.1.1 Exposición de motivos de su creación como Organismo Constitucional Autónomo

La iniciativa presidencial se efectuaba en cumplimiento de un ofrecimiento realizado durante el informe presidencial de 1º de noviembre de 1991.

El objetivo central de esta propuesta es la de establecer, al más alto nivel normativo, la existencia y funcionamiento de instituciones que promuevan y preserven los derechos humanos y su protección. Para tal objeto ya se habían propuesto diversas reformas al Congreso de la Unión a fin de „humanizar el derecho penal“ y mejorar los procedimientos relativos a la defensa de los derechos humanos. Con esa finalidad se aprobaron reformas a los Códigos Penales y de Procedimientos Federal Penal y para el Distrito Federal, que motivaron que también las entidades federativas promovieran reformas legales similares en el ámbito local.

Con el propósito de coadyuvar a la mejoría, „tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos“; como órgano y como medio que sirviera a la sociedad para denuncia los actos de las autoridades. Durante el año de 1991 la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 3,400 denuncias; más de la mitad de ellas fueron resueltas de manera satisfactoria.

¹⁰⁰ Pérez López, Miguel *op. cit.*, pág. 108

¹⁰¹ *Ibidem* pág. 109.

La creación de la Comisión, además de su funcionamiento nacional, tiene una proyección internacional, ya que México se ha comprometido en la protección de los derechos humanos ante la comunidad mundial...

En vista de los resultados positivos que se habían obtenido por el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Ejecutivo federal estimó que había llegado el momento de, mediante una adición a la ley máxima, otorgarle rango constitucional.

La exposición de motivo presidencial manifestó que:

La Comisión se estructuró a la manera de un ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la Comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. „La adaptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros Estados revela que ha sido altamente positiva“.

Se subrayó que las conclusiones de la Comisión son meras recomendaciones „y no tienen fuerza coercitiva ninguna“.

A continuación, la iniciativa del Ejecutivo federal señala que su propósito de adicionar el artículo 102 constitucional con un apartado B, se fundamentó en que:

El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaria y reforzará el espíritu eminentemente social de dicho precepto

El apartado B del artículo 102 establecerá la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el H. Congreso de la Unión, y facultará a las legislaturas estatales, para crear organismos equivalentes a nivel local.

La iniciativa excluye expresamente de la competencia de los organismos de derechos humanos, las materias electorales, laboral y de análisis jurisdiccional.

Se excluyó a la Comisión de conocer asuntos electorales, para mantener al margen del debate y pasión políticas y a fin de no involucrar en las controversias de esa índole. También carece la Comisión de competencia en los conflictos laborales, por tratarse de controversias particulares y, finalmente, se eliminó a la Comisión del tratamiento jurisdiccional, porque debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial federal „como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho“.

Por último los organismos locales actuarán en su ámbito de competencia territorial, pero los quejosos de la labor de esos organismos locales, podrán inconformarse ante el organismo nacional que crease una Ley del Congreso. Ello permitirá una unidad de criterio bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.

Si bien es cierto, y como quedó señalado en el punto anterior, la CNDH se incorporó al texto constitucional, pero aún no contaba con las facultades que caracterizan a un organismo constitucional autónomo; considero que fue trascendente dicha incorporación porque fue una transformación paulatina para la defensa de los derechos de los ciudadanos, una exacta delimitación de las materias que podría conocer y por último la integración de México hacia el grupo de países

desarrollados que fomentaba en ese momento la conversión de este tipo de organismos con independencia de cualquier poder.

Cabe destacar el poder que ejercía el poder Ejecutivo debido que fue hasta la reforma de 1999 cuando por fin se pudo concebir a la CNDH como un Organismo Constitucional Autónomo, tuvieron que pasar algunos años hasta ver en acción la eficacia de la CNDH ya que seguía muy arraigada al poder ejecutivo al inicio de la década de los noventa.

5.2 Objetivo y finalidades

El objetivo esencial de la CNDH se establece en el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Artículo 2o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Ahora bien, otro aspecto a destacar y que debemos tener como punto de referencia, son las finalidades que tiene establecidas la CNDH; éstas las encontramos en el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que son las siguientes:

Artículo 6o. La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
 - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política; V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en

- el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley; Fracción reformada DOF 26-11-2001
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden. En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales. El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos; Fracción reformada
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
- XIV Bis. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres; Fracción adicionada
- XV. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y
- XVI. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.

Las atribuciones más destacadas desde la perspectiva del presente trabajo serían las siguientes:

1. Conocer de las violaciones a los derechos humanos, divulgación, y enseñanza, en el entendido de que la CNDH es una entidad que está para atender las necesidades de la ciudadanía en dicha materia, bajo un esquema donde el poder ejecutivo (administración pública) es la autoridad que más

comente actos u omisiones. Lo que pretendo establecer con ello es que el Poder Ejecutivo necesita de una entidad que sea el contrapeso directo.

2. Proponer al Ejecutivo la suscripción de convenios o acuerdos en materia internacional para la protección de los derechos humanos, esto como lo había señalado en las características de los OCAS, se necesita de un sistema de coordinación entre éstos entes y los poderes tradicionales; es decir, que puedan trabajar bajo un sistema armónico de coordinación y el resultado final sea el beneficio de la sociedad.
3. Expedir su propio reglamento, si cumple con la autonomía constitucional, por mayoría de razón está facultada para poder emitir su propio reglamento.
4. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas: al respecto considero que si bien es cierto, la CNDH es un ente autónomo y una de la finalidades de los Organismos Constitucionales Autónomos es la protección de intereses de la sociedad porque se ha perdido la confianza en las entidades “tradicionales” (administración pública); es decir, que su actuar ha sido inoperante o no se ha visto reflejado en la vida social, por lo tanto sería un retroceso que a decisión unánime de algunos de los poderes (ejecutivo o legislativo) se investigaran violaciones a derechos humanos, desde mi óptica creo que se volvería un problema de persecución directo contra grupos vulnerables de la sociedad, bajo el argumento de la protección de los derechos humanos.

5.3 Marco Jurídico Vigente

El marco jurídico de la CNDH lo conforman el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que en los siguientes subtemas podré aportar los rasgos más trascendentes.

5.3.1 Fundamento Constitucional

Artículo 102 Apartado B

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Ahora bien los puntos a destacar del fundamento constitucional son los siguientes:

1. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Se establece desde la Constitución la denominación del OCA y la autonomía con la que contará el cabal cumplimiento de sus obligaciones.
2. Para la designación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, participará la Cámara de Senadores y el Consejo Consultivo, para poder dar cumplimiento al principio de contrapeso principalmente hacia el poder ejecutivo, y que no sea éste el encargado de proponer al titular.
3. El titular de la CNDH deberá presentar de forma anual a los Poderes de la Unión de sus actividades, si bien es cierto la CNDH es un ente autónomo, pero eso no implica que no tenga que rendir información acerca de sus acciones, sin embargo esta medida desde mi perspectiva ayuda mejorar un sistema de contrapeso.

5.3.2 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En la ley se establecen algunos puntos que ya se han mencionado al desarrollar el presente capítulo, que para no ser repetitivos en ello las omitiré como lo son:

1. Es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios;
2. Está contemplada dentro de sus atribuciones la de poder expedir un reglamento; y
3. Presentar el informe anual de actividades.

Lo que debemos destacar en la ley en cuestión es lo siguiente:

ARTÍCULO	ANÁLISIS
Artículo 11. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez	Hemos revisado que la designación se hace por la Cámara de Senadores, ahora bien se establece que la duración de su periodo es de 5 años y que podrá reelegirse, considero que en la reelección se trataría de cumplir con el principio de titularidad transexenal, es decir, que no sea el mismo periodo que el titular del poder ejecutivo.
Artículo 75. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.	La autonomía implica que será libre de determinar en que se utilizarán los recursos económicos que le fueron otorgados, es decir, no se compartirá o limitará dicho presupuesto con otras entidades.

5.3.3 Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ARTÍCULO	ANÁLISIS
Artículo 1. El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.	Una de las atribuciones de la CNDH es poder expedir su propio reglamento donde se establecerán cuestiones que no están reguladas en la ley así como la estructura orgánica de la CNDH. Por otro lado, el punto que quisiera destacar además de la autonomía, es que la CNDH es un órgano defensor de la sociedad esta nos da la pauta para determinar que el origen inicial de los Organismos Constitucionales Autónomos están presentes para la protección de derechos de los ciudadanos o puntos clave donde han existido abusos por parte de la autoridad.
Artículo 4. Para el desempeño de sus atribuciones y en el ejercicio de su autonomía, la Comisión Nacional no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.	Se establece de forma tajante que la CNDH no depende de ninguna entidad alguna, además que no está al servicio de una autoridad o servidor público.

CAPÍTULO 6

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Por último, analizaré al último OCA, anteriormente denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cabe señalar que con la entrada en vigor de la ley de Ley General De Transparencia y Acceso a la Información Pública hubo un cambio en la denominación de dicho instituto, ahora lo conocemos como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Para comenzar, será necesario establecer algunas ideas y conceptos que serán de utilidad para hacer un acercamiento del o de los derechos que se pretende proteger con esta institución.

El primer acercamiento que debemos tener presente es el acceso a la información, para ello, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece lo siguiente:

- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección...*

De esta manera, el derecho a la información es la garantía que tienen las personas de atraerse de información, informar y a ser informado.

Una vez establecido aquel concepto, debemos analizar lo que se entiende por el derecho al acceso a la información pública, coincido con Ernesto Villanueva que establece que es la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y cumplen con funciones de autoridad¹⁰².

¹⁰² Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, pág. XXIV.

El último concepto que debemos tener presente es la transparencia, por lo cual, debemos entender por transparencia aquel compromiso de los gobiernos democráticos para demostrar ante la ciudadanía su funcionamiento, es decir, debe existir apertura y disponibilidad de escrutinio público¹⁰³.

Una vez realizado la distinción entre los conceptos que son afines al Instituto que se analizará en cuestión, me enfocaré un poco más en la transparencia, si bien es cierto, existe hoy en día, una notoria desconfianza en la ciudadanía por la rendición de cuentas.

6.1 Evolución del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a Organismo Constitucional Autónomo

Para dar inicio con el presente tema, será necesario tomar como referencia la reforma política de 1977, que consecuentemente, se otorgó de rango constitucional al derecho a la información.

En 1979 surgieron intentos por reglamentar el derecho a la información, principalmente por sectores y grupos distinguidos conocedores de la materia, sin embargo, existía oposición (académicos y periodistas) ya que argumentaban que al reglamentar dicho derecho se estaría atentando directamente el derecho a la libertad¹⁰⁴.

Fue hasta el año 2002 cuando se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), debido a los siguientes factores que fueron cruciales:

- a) Alternancia en la vida democrática, es decir, cambio de partido político en el poder Ejecutivo
- b) Tendencia a nivel internacional sobre temas de transparencia¹⁰⁵.

¹⁰³ Méndez, José Luis, *Los Grandes Problemas de México, Política públicas*, El Colegio de México, 2010, pág. 260.

¹⁰⁴ *Ibidem* pág. 265.

¹⁰⁵ *Ibidem* pág. 267.

Durante esta época, se retomaron en la agenda democrática el tema de transparencia y acceso a la información promovido en su mayoría por sectores de la sociedad y de la política, éstos últimos, se vieron beneficiados gracias a la alternancia en el poder, es decir, se equilibraron las fuerzas políticas¹⁰⁶.

El otro factor que he mencionado fue la tendencia a nivel internacional en los temas de transparencia, donde México tuvo participación en temas de transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción, por mencionar OEA en 1996 y ONU 2003.

Ahora bien, en el año 2001 se celebró en Oaxaca el “Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática” que serviría como propuesta de ley de acceso a la información pública, dicha propuesta contenía 10 principios (solo enlistaré los necesarios para los fines del presente trabajo):

1. El acceso a la información como derecho humano fundamental;
2. La información pública le pertenece a las personas;
3. Máxima apertura de los poderes del Estado; y
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado¹⁰⁷.

Finalmente el grupo Oaxaca presentó su proyecto legislativo, que dio la pauta para poder crear la legislación específica en la materia.

Una vez concluida aquella etapa y que considero contiene los rasgos más importantes y son el preámbulo para la creación de la institución que más adelante sería la encargada de la protección del acceso a la información y transparencia que podríamos interpretarlo como rendición de cuentas públicas.

El 30 de noviembre de 2001 se presentó una iniciativa de ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, como parte de aquella exposición de motivos se tomaron como referencia los siguientes puntos:

1. Toda persona pueda tener acceso a la información pública;
2. Transparentar la gestión pública;

¹⁰⁶ *Ibidem* pág. 268.

¹⁰⁷ *Ibidem* pág. 269.

3. La protección de datos personales en poder de las autoridades; y
4. Rendición de cuentas a los ciudadanos¹⁰⁸.

Por otro lado, algunos aspectos que favorecieron la aprobación de la LFTAIPG, principalmente en contra del Poder Ejecutivo por las siguientes razones:

1. El Poder ejecutivo no establecía mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.
2. Poder sobre la administración pública federal.

Ahora bien, el artículo 33 de la LFTAIPG estableció al IFAI como un órgano que formaba parte de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que tenía como finalidad de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Antes de la reforma constitucional el IFA buscaba otorgar a los usuarios la información que ellos solicitaran, transparencia en el actuar de las entidades públicas y ello traería como resultado mayor confianza en las instituciones, sin embargo sería difícil pensar que el IFA siguiera dentro de la administración pública federal, debido a que sería el mismo Poder Ejecutivo quien conociera de los casos y al mismo tiempo diera respuesta ya sea negativa o en sentido afirmativo.

Es hasta la reforma de febrero del 2014 cuando el IFAI se consolida como un OCA. Con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 4 de mayo de 2015, se modificó la denominación de IFAI por INAI.

¹⁰⁸ *Ibidem* pág. 271.

6.1.1 Exposición de motivos de su creación como Organismo Constitucional Autónomo

La propuesta que formuló los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Senadores, para dotar de autonomía y modernizar el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos:

El derecho de acceso a la información gubernamental y la transparencia son elementos fundamentales para hacer realidad la rendición de cuentas de los gobernantes. Por rendición de cuentas entendemos –la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos.” De manera más amplia, se ha dicho que –la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público...Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos....” En este sentido, sostenemos que –no basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceder a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de participación y el control democrático del poder.”

Al ser el insumo indispensable para la rendición de cuentas, el derecho de acceso a la información y la transparencia tienen una doble función. Otorgan información a los ciudadanos y a su vez desincentivan la realización de actos inapropiados por parte de los servidores públicos. Por lo demás, a través de la transparencia y el acceso a la información pública, se facilita la evaluación y revisión –y posterior corrección, cuando resulte necesario— de aquellos programas o políticas públicas ineficaces. Es importante destacar, como se ha señalado desde la academia y la sociedad civil, que la información es un componente básico de la rendición de cuentas, aunque no la agota. En efecto, sin información no hay rendición de cuentas posible, pero la información por sí sola no implica una cabal rendición de cuentas pues no conlleva la sanción correspondiente¹⁰⁹.

De conformidad con la exposición de motivos para poder elevar a rango constitucional al INAI puedo señalar los siguientes puntos, que mi consideración son relevantes:

1. Una de las principales hipótesis del presente trabajo es demostrar que los organismos constitucionales autónomos han surgido debido a la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y más si éstas no respetan sus derechos consagrados en la Constitución Política, ahora bien, bajo esa premisa puedo establecer que el acceso a la información y la transparencia son elementos que día a día se ven vulnerados y ponen en duda la democracia del país.

¹⁰⁹ http://www.miquelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa_lfai.pdf 12 de julio 2015 .

2. Si partimos de la idea de que los funcionarios públicos que han sido elegidos por medio del voto son los encargados de realizar las leyes que necesitamos, deberían ser los primeros interesados en hacer transparentes los recursos que les son destinados y que éstos sean utilizados en beneficio de los ciudadanos.

Considero que no solamente debemos saber en qué se gastan los recursos, sino, ir más allá, es decir, si se tiene contemplada una obra pública debemos tener presente si es de interés público, o bien, el costo real que tendrá dicha obra y el nivel de endeudamiento a futuro.

6.2 Objetivo y finalidades

- a) Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales.
- b) Promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- c) Contribuir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública¹¹⁰.

6.3 Marco Jurídico Vigente

El marco jurídico que regula la actividad del INAI consiste en lo siguiente:

¹¹⁰ <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx> 18 de agosto de 2015.

6.3.1 Fundamento Constitucional

Artículo 6...

A Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el

Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley.

El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Si bien es cierto, considero que la sociedad actual exigía la instauración de un OCA que protegiera el derecho a la información, específicamente la transparencia y

la rendición de cuentas, debido a que existe desconfianza en la utilización de los recursos públicos. Por otra parte, habría que señalar, con la instauración del presente OCA las resoluciones emitidas deberán de ser de manera autónoma, obligando a los sujetos que se encuentren en el supuesto de rendir cuentas o bien la solicitud presentada por el particular.

Siguiendo las características genéricas de un OCA es un ente especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, de las cuales he desarrollado a lo largo del presente trabajo.

Desde mi punto de vista, considero que la designación de comisionado tiene una postura positiva y una postura negativa por lo siguiente:

1. El texto constitucional establece que la designación será ante la Cámara de Senadores, previo a ello se hará una consulta a la sociedad; la pregunta sería ¿cuál será la forma por la cual los ciudadanos conocerán a los aspirantes a la vacante de comisionados? ¿Será por medio del voto? ¿Habrá un debate entre ellos para que puedan exponer sus ideas? ¿Cuál será el tiempo para dicha consulta?

Este punto es favorable porque se está incluyendo de forma activa a la sociedad para la designación de los comisionados que formarán el INAI, es decir, creo que se está tratando de recuperar aquel aspecto que tuvo el INE en sus inicios, y esto es un factor favorable para poder recobrar la confianza en las instituciones.

2. Vuelvo a hacer énfasis en que el Poder Ejecutivo no tenga la facultad de objetar los nombramientos de los comisionados, porque, esto obligaría a presentar nuevos aspirantes a las vacantes y en consecuencia habría una politización en dichos cargos.

6.3.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

ARTÍCULO	ANÁLISIS
<p>Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades</p>	<p>Como bien sabemos, el INAI ya es considerado como un OCA, es decir, aun se deben hacer las modificaciones conducentes para que tanto la ley como el texto constitucional sean iguales.</p>
<p>Artículo 34. El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.</p>	<p>Otra de las modificaciones que obtuvo el INAI fue la integración de los comisionados, que ahora está integrado por siete comisionados</p>

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROPUESTA DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Como lo he señalado, una de las finalidades era crear dispositivos de frenos, y es hasta en el siglo XX cuando se crean instituciones como lo son los OCAS que tienen como finalidad crear un equilibrio en el Estado, para que los demás poderes en uso de sus facultades no equilibren “la balanza” a su favor y puedan perjudicar el orden del Estado.

Podemos determinar que la división de poderes, realmente es una división del ejercicio del poder, y el principio de pesos y contrapesos, de tal manera que no podría funcionar si no existiere una colaboración directa entre los demás poderes.

Otro factor que influye directamente en la constitución de los OCAS es que la clase política no se pone de acuerdo con los demás poderes, ya que dichos organismos necesitan normas que faciliten la relación, además de una ausencia de colaboración entre éstos. Los gobiernos divididos o sin mayoría acentúan el potencial de conflicto entre los poderes.

Sin bien es cierto, desde mi perspectiva la función primordial de los OCAS es colaborar en un nuevo desarrollo institucional de la configuración del Estado, partiendo del principio de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y que los OCAS no los podemos catalogar dentro de los poderes tradicionales. Bajo esa tesitura, hago referencia a que existen facultades que tienen los OCAS y que deben de limitar el poder que ejercen (principalmente el ejecutivo) hacia la sociedad, esto traería como consecuencia una configuración más equitativa y estructural del Estado moderno.

En otros términos, considero que existe una limitación principalmente hacia el poder Ejecutivo, debido a que los OCAS son parte de un proyecto concebido para modificar las funciones o facultades asignadas principalmente al poder Ejecutivo, en el entendido de que el poder Ejecutivo tiene una facultad de nombramiento de los titulares de los OCAS, y es mediante el poder Ejecutivo quien limita aquellas

facultades que tiene el poder Ejecutivo. Bastará con analizar cada una de las ramas por así decirlo, como lo son las políticas monetarias, electorales, derechos humanos y transparencia, donde se ha visto limitado el poder Ejecutivo, y es en estos puntos donde se han OCAS con la finalidad de fortalecer dichos aspectos sociales.

En resumidas cuentas, pareciera ser que la creación de OCAS dará la solución a problemas de difícil tratamiento, sin embargo, considero que estamos siendo extremistas debido a que ya contamos con nuevos entes autónomos como los son el INAI, INEE, IFETEL, COFECE, y que solo solucionarán problemas mediatos, ya que considero que no son tan esenciales a excepción del INAI. Lo correcto para evitar crear más OCAS sería diseñar políticas de Estado coherentes, consistentes, y una buena ejecución de políticas públicas pero planteadas o diseñadas desde la administración pública federal.

Otro problema que se presenta en los OCAS, son los titulares, es decir, la persona que estará al frente de cada uno de ellos. Estamos tan acostumbrados a ver a políticos que durante un periodo son legisladores, posteriormente los vemos como secretarios de Estado, o siendo secretarios de alguna de éstas, se cambian de secretaría; lo que trato de explicar es que ninguno de los secretarios son tan especialistas en alguna materia, debido a que tienen asesores o personal que lleva el manejo de la secretaría. Es aquí donde podemos observar claramente la politización de las secretarías de Estado.

En contrario, los OCAS deben estar guiados por personas capacitadas y ser especialistas en dicha materia para que el funcionamiento sea eficaz, y se puedan defender los objetivos de los OCAS.

Será muy difícil que todo esto pueda ejecutarse, debido a que los OCAS ejercen funciones del Estado, y por lo tanto deben ser designados por entes políticos y entran en asunto de negociación (asignación de su presupuesto).

Además, se pretende que con los OCAS, promuevan o solucionen problemas de interés general, pero... ¿no se supone que los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) tienen por obligación primordial trabajar por el pueblo? Deberíamos analizar

el diseño de los poderes y erradicar aquellos problemas que no funcionan, para que de ésta manera no aparezcan más OCAS sin un argumento convincente.

Ahora bien, la propuesta que aporto para solucionar algunas deficiencias de los OCAS las puedo dividir en los siguientes rubros:

- a) La designación de sus titulares;
- b) Catálogo de características de un OCAS;
- c) Especialización de sus titulares; y
- d) Legislación especializada para la creación de OCAS.

7.1 La designación de sus titulares

El cuadro que se presenta a continuación señala los procedimientos para la designación de cada uno de sus titulares:

ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE SUS TITULARES
Banco de México	La conducción del banco estará a cargo de personas (junta de gobierno) cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
INE	El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento: a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación,

	<p>integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;</p> <p>b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;</p> <p>c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;</p> <p>d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;</p> <p>e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.</p> <p>De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.</p> <p>El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o</p>
--	---

	<p>comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.</p> <p>El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.</p>
CNDH	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p>

<p>INAI</p>	<p>El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.</p> <p>En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.</p>
-------------	--

Podemos apreciar que, para la designación de los titulares de los OCAS son procedimientos distintos:, algunos a propuesta del titular del Poder Ejecutivo, otras son designaciones por medio del poder legislativo ya sea por medio de la Cámara de Diputados o bien por la Cámara de Senadores, esto de forma muy genérica.

Ahora bien, se debe establecer un mecanismo igualitario para la designación de sus titulares es por lo tanto mi propuesta es la siguiente:

1. Debe ser modificada la integración de los OCAS, deberán ser de manera colegiado por tres personas y que uno de ellos tenga funciones de presidente y la designación de presidentes sea elegida por ellos;
2. El Presidente y sectores de la ciudadanía podrán realizar las propuestas que sean necesarias para ser presentadas ante el Congreso de la Unión en ternas. El presidente deberá presentar un aspirante y sector de la ciudadanía

deberá presentar los otros dos para completar la terna que será presentada ante el Congreso de la Unión. Debo hacer mención específica que la ciudadanía deberá presentar personas capacitadas para la dirección del OCA que se pretenda, los sectores de la ciudadanía se podrán apoyar en el sector académico, docente o de investigación para la designación de su posible candidato;

3. Se deberá contar con las dos terceras partes de la Cámara de Diputados para posteriormente pasar a la votación final que deberá contar con la votación de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores;
4. En caso de que ninguna de las ternas sean aprobadas por el Congreso de la Unión se deberá presentar una nueva terna en su totalidad; y
5. Se podrán presentar hasta tres propuestas distintas de ternas, en caso de no llegar a un acuerdo, los demás titulares de los demás OCAS deberán analizar a cada uno de los aspirantes, y ellos harán la designación del titular del OCA. La justificación que tengo al respecto radica esencialmente en que los OCAS, desde mi punto de vista deberán ser considerados como un cuarto poder.

Considero que la participación de la ciudadanía aquí debe ser fundamental para el desarrollo y funcionamiento de estas instituciones que fueron creadas para ellos pero sin dejar a un lado a los poderes con sus facultades de designación y de ratificación, confío en que esta modificación mejorará y ampliará la configuración del Estado moderno.

Con esto, la propuesta del Ejecutivo estará presente pero quien siempre tenga la decisión final de la elección de los titulares sea el Poder Legislativo, y considero que debe ser el Legislativo porque ahí se encuentra depositada parte de la democracia y representan a la ciudadanía.

7.2 Catálogo de características de un Organismo Constitucional Autónomo

Por otra parte considero que debe existir un catálogo para establecer las características con las cuáles debe contar un OCA para evitar confusiones entre otros organismos de características similares:

Las características que se deben establecer directamente en el texto constitucional deben ser las siguientes:

- a) Especializado;
- b) Imparcial;
- c) Colegiado;
- d) Personalidad jurídica y patrimonio propio;
- e) Autonomía para el ejercicio de su patrimonio;
- f) Autonomía para determinar su organización interna;
- g) Capacidad para colaborar de forma coordinada con las políticas públicas; y
- h) Autonomía técnica.

7.3 Especialización de sus titulares

Hago énfasis en que los titulares de los OCAS deben ser expertos en la materia (electoral, derechos humanos, etc.), aunado a ello deben estar desligados al sector político para evitar choques de intereses, por lo cual propongo lo siguiente para evitar estas situaciones:

- a) Los OCAS por esencia han surgido por desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones, es decir, dichas instituciones deben estar siempre ligadas a los ciudadanos es por ello que los ciudadanos puedan proponer a los posibles aspirantes a ocupar dichos cargos, apoyándose en los grupos de destacados académicos, investigadores que puedan ejercer de manera correcta la

dirigencia de algún organismo constitucional autónomo (como lo he planteado en lo conducente a la parte a la designación de sus titulares).

- b) También, había señalado que el Presidente podrá proponer algún aspirante para poder ocupar la titularidad de un OCA, pero considero que debe ser indispensable que se conozca el perfil del aspirante a ocupar el cargo para que todos los ciudadanos puedan involucrarse con el aspirante y realizar debates entre los posibles aspirantes, si bien es cierto, no es una candidatura presidencial, pero lo que pretendo hacer notar es que dichos organismos están creados para mediar el poder que ha tenido el ejecutivo y que ha perjudicado a la ciudadanía, además ocupar la titularidad de un OCA no es cualquier encargo que termina con un periodo sexenal.

7.4 Legislación especializada para la creación de Organismos Constitucionales Autónomos

Si bien es cierto, se han creado varios OCAS para resolver problemas que han surgido con la evolución del Estado, pero insisto que esto nos está llevando al absurdo de que a futuro toda la administración pública federal se convierta en OCAS, esto traería diversas consecuencias positivas como negativas; dentro de las positivas encontraríamos mayor eficiencia en las instituciones, mayor transparencia y que estén desligadas de la órbita del poder ejecutivo, sin embargo, dentro de las negativas encontraríamos que la asignación de recursos económicos provenientes del erario se incrementaría y afectaría a los ciudadanos, por mencionar alguno.

Para evitar aquello, es necesario establecer un mecanismo de control para poder limitar la creación de más OCA, para ello mi propuesta es la siguiente:

Como bien sabemos para la modificación de un artículo de la Constitución se sigue el proceso legislativo conducente con la aprobación de los congresos locales, a este procedimiento previamente establecido no tengo modificación alguna al respecto sino, que pretendo que siga de esa forma con las siguientes adecuaciones:

1. Cuando nos referimos a que son autónomos nos debe quedar muy claro que son autónomos de la clasificación tripartita del Estado es decir, que su autonomía radica ahí, luego entonces la norma que se encuentra por encima de los OCAS jerárquicamente es la Constitución, porque la solución mediata sería crear una legislación para regular la creación de éstos, pero se vería afectado directamente la autonomía de crear sus propias normas.
2. Es por esa razón que en la Constitución debe existir un apartado donde se establezca de forma tajante “De los Organismos Constitucionales Autónomos” , en dicho apartado podremos encontrar sus características, cuales son, y el mecanismo para la creación de ellos y hasta la desaparición de uno de ellos.

Para la creación de ellos se debería tomar en un principio una evaluación de las políticas públicas y encontrar donde existan vicios o donde los ciudadanos se sientan en desconfianza, que los ciudadanos puedan emitir el proyecto legislativo tanto para crear uno y hasta para desaparecer alguno, es decir, refiero a que regrese a formar parte de los poderes o bien que desaparezca porque ha cumplido con su objetivo por el cual fue creado, esto traería consecuencias positivas a nivel presupuestarias.

Por último, considero que mi propuesta contiene una carga positiva a la participación de la ciudadanía ya que los OCAS fueron y serán el resultado de la lucha del sector de los ciudadanos para exigir mayor democracia, transparencia, certeza e imparcialidad al poder ejecutivo.

CONCLUSIONES

1. La división de poderes es aquel principio que está plasmado en la Constitución y en ella se establecen las funciones que podrá realizar cada uno de los poderes, con la finalidad de que el poder público no se concentre en un solo órgano o individuo. Cabe destacar que la división de poderes es una garantía que tienen los gobernados para evitar el abuso del poder público.
2. El principio de la división de poderes no es aplicable de forma rígida, sino flexible; que en el actualidad se utiliza un sistema de colaboración y coordinación entre los poderes, para lograr un equilibrio y un control que garantice la unidad del Estado.
3. La administración pública, se integra por los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público.
4. La doctrina establece la siguiente organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización. En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública.
5. La desconcentración la podemos explicar a partir de la centralización, ya que en ella los poderes de decisión se concentran en los órganos superiores, permite la unidad de acción, y a la vez genera problemas de funcionalidad y falta de agilidad en la toma de decisiones y en su ejecución.
6. Me parece acertada la definición de Miguel Acosta Romero de la administración descentralizada como aquella donde se desarrollan actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, se crean organismos especializados para cumplir con esa tarea, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio. Esto debe quedarnos muy claro ya que podría prestarse a confusión con un OCA, ya que realizan funciones de interés general del Estado pero considero que la diferencia radica en la autonomía constitucional que tienen aquellos.

7. En nuestro sistema jurídico existen cierto tipo de organismos que no encuadran en la forma de organización de la administración pública federal, ni dentro del Poder Legislativo ni del Poder Judicial y que son de gran utilidad para el desarrollo de la propia actividad del Estado, son los OCAS.

8. El Banco de México logró convertirse en un OCA debido a que las políticas monetarias deberían estar sustentadas en un mejoramiento de la vida económica para los ciudadanos, y la tendencia mundial de bancos centrales autónomos que controlarían la inflación y en consecuencia generaría certeza económica y financiera mediata a la ciudadanía.

9. Los OCAS, principalmente el INE debe fortalecer la democracia del país, en este caso, teniendo como base los principios de legalidad, imparcialidad y transparencia en la organización de las elecciones, es decir, que se involucren los ciudadanos de forma activa en la elección de sus representantes. Considero que de aquellos principios surgió la autonomía de INE que ahora conocemos.

10. Con la reforma constitucional para dotar de autonomía constitucional a la CNDH pudo generar un verdadero sistema de contrapeso con la finalidad de darle protección a los derechos de los ciudadanos, que se vulneraban constantemente.

11. Haber logrado la autonomía constitucional del IFAI, ahora INAI, ha representado un avance debido al compromiso que ha tenido el gobierno para demostrar las políticas de transparencia en su actuación.

12. Considero que los OCAS tienen por características esenciales: a) Establecidos en la Constitución Política, b) No están adscritos a ninguno de los Poderes de la Unión, c) Especializado, d) Imparcial, e) Colegiado o Unipersonal f) Personalidad jurídica y patrimonio propio g) Autonomía para el ejercicio de su patrimonio h) Autonomía para determinar su organización interna i) Capacidad para colaborar de forma coordinada con las políticas públicas h) Autonomía técnica.

13. Los OCAS deben estar guiados por personas capacitadas y ser especialistas en dicha materia para que el funcionamiento sea eficaz, aunado a ello, deben estar desligados del sector político para evitar choques de intereses.

14. Los OCAS son parte de un proyecto concebido para modificar las funciones o facultades asignadas principalmente al Poder Ejecutivo, es decir, desmonopolizar determinadas acciones que posee relación directa con el poder ejecutivo y tenga consecuencias negativas en el desarrollo del país.

15. Para evitar crear más OCAS lo correcto sería diseñar políticas de Estado coherentes, consistentes, y una buena ejecución de políticas públicas pero planteadas o diseñadas desde la administración pública federal, es decir, no debemos esperar a que exista un OCA para la solución de problemas que pueden ser de fácil tratamiento dentro de la administración pública federal.

16. Propongo un proceso único para la designación de los titulares de los OCAS y que dentro de éste proceso los ciudadanos participen de manera activa.

17. Considero que debe existir un catálogo para establecer las características con las cuáles debe contar un OCA para evitar confusiones entre otros organismos de características similares.

18. Propongo que para la creación de los OCAS se debería tomar, en primer término, una evaluación de las políticas públicas y encontrar donde existen vicios o donde los ciudadanos se sientan en desconfianza, y posteriormente que los ciudadanos puedan emitir un proyecto legislativo tanto para crear uno y hasta para desaparecer alguno.

19. Considero que una nueva configuración de los OCAS deberá contener una carga positiva a la participación de la ciudadanía debido a que los OCAS fueron y serán el resultado de la lucha del de los ciudadanos para exigir mayor democracia, transparencia, certeza e imparcialidad al poder ejecutivo

20. Los OCAS deben de ser regulados como un “cuarto poder”, debido a que están establecidos en la Constitución Política, realizan actividades primordiales para el desarrollo del Estado, y los OCAS que conocemos y los de próxima creación los debemos agrupar para que el poder que obtengan sea eficiente y equiparable a los demás poderes ya establecidos.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

SEP: Secretaría de Educación Pública.

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OCAS: Organismos Constitucionales Autónomos.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

INE: Instituto Nacional Electoral.

IFE: Instituto Federal Electoral.

COFIPE: Código Federal de Procedimientos.

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información.

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

IFETEL: Instituto Federal de Telecomunicaciones

COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica

Bibliografía

- Ackerman, John. M, *Organismos Autónomos y Democracia, el caso de México*, Siglo XXI Editores, S.A de C.V, México, 2007.
- Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 2001.
- Beltrán Gaos, Mónica, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia.
- Borja Martínez, Francisco, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera México*: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa. México, 1992.
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo, primer curso*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 2009.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2005, 44 edición.
- Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Compañía Editorial Continental, S. A., México, 1982.
- López Portillo y Pacheco. José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Editorial Librería y Ediciones Bota S.A, México, 1958.
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos*, Editorial Oxford, México, 2005.
- Méndez, José Luis, *Los Grandes Problemas de México, Política públicas*, El Colegio de México, 2010.
- Menéndez Romero, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED)*, Editorial Porrúa, México, 2005.

- Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2005.
- Nava Negrete, Alfonso, *Estudios Administrativos*, 1 edición, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
- Pérez López, Miguel, *Estudios Jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, 2002.
- Ramírez Jiménez, Francisco Sergio. *La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano, primer curso*, Editorial Porrúa, México, 2009.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1998.
- Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1987.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Primer Curso*, Editorial Porrúa, 22 Edición, México, 2001.
- Torres González, Ana María, “El Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo”, *Revista IAPEM*, Toluca México, mayo-agosto 2011, no. 79.
- Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 1 edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Ley de Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley del Banco de México.

Reglamento Interior del Banco de México.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tratados Internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Digital

<http://www.cjef.gob.mx/>

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Unidades_Administrativas_y_Organos_Desconcentrados#.U6ogtZR5NC8

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5263957&fecha=14/08/2012

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/7.pdf>

<http://www.pgje.chiapas.gob.mx/transparencia/>

<http://www.banxico.org.mx/>

http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/carlos_salinas_de_gortari

<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B3E0CB2BC-635F-356D-2F76-6D689D09C84B%7D.pdf>

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/moderna/vols/ehmc23/286.pdf>

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>

http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa_ifai.pdf

