



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

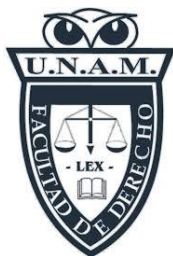
**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS:
UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

JARED MELYSSA ALVARADO MARTÍNEZ



DIRECTOR: DR. GUILLERMO TEUTLI OTERO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

A la máxima casa de estudios, la UNAM. Por acogerme en cada una de sus aulas y ser un sueño hecho realidad.

A mis maestros, que dentro y fuera de los salones me enseñaron tanto. Gracias especiales a Lic. Fernando Márquez, al Lic. Saúl Martínez Ramírez, al Dr. Eduardo Andrade Sánchez, a Mylai Burgos Matamoros y al Mtro. Jesús Alejandro Aguayo Terán.

A Eduardo Manuel Méndez Sánchez por ser un parteaguas en mi vida académica, por ayudarme a confiar nuevamente en mí, por el apoyo incondicional. Y por todo lo que de él he aprendido.

A mi Asesor, el Dr. Guillermo Teutli Otero, por su tiempo, su paciencia, su apoyo y por su confianza desde hace ya bastante tiempo.

A mis amigos, que han dejado tantas enseñanzas y experiencias extraordinarias. Gracias a ti Ivonne por estar siempre pendiente de mí.

A mis queridas hermanas y a mi hermano, por ser mis más grandes amores y compañeros de vida. A mi abuelita Lulú quien no me deja y siempre me ha visto como a una hija.

A ti papá, por tu ejemplo de constancia y perseverancia y porque durante mucho tiempo fuiste mi motivación para obtener esto.

A Arturo, por tu inagotable cariño y tu apoyo que siempre es incondicional. Gracias por tanto y por todo.

A mi gran Amor. Amir, gracias por tu tiempo, por tu paciencia. Por ser lo más hermoso de mi vida.

Por tu infinito Amor, por tu apoyo incondicional.
Por lo que has hecho y sé que seguirás haciendo por mí.
Esto es para ti Mamá. Te amo.

ÍNDICE	Páginas
INTRODUCCIÓN	4
<i>CAPITULO I MARCO TEÓRICO</i>	7
1.1 Constitución y Constitucionalismo;	
1.1.1 Soberanía Popular	10
1.1.2 Protección a los Derechos Humanos;	12
1.1.3 La División del Poder;	12
1.1.3.1 Del Poder Ejecutivo;	13
1.1.3.2 Del Poder Legislativo;	14
1.1.3.3 Del Poder Judicial;	15
1.1.3.4 La excepción a éste principio;	16
1.2 Órganos de la Administración Pública mexicana:	19
1.2.1 La Administración Pública Centralizada y los Órganos Desconcentrados	20
I.- Secretarías de Estado;	
II.- Consejería Jurídica, y	
III.- Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	
1.2.2 La Administración Pública Paraestatal y los Organismos Descentralizados;	26
I.- Organismos descentralizados;	
II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y	
III.- Fideicomisos.	

CAPITULO II

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS	33
2.1 Alcances del término autonomía;	33
2.1.1 Autonomía Constitucional;	35
2.1.2 Autonomía Técnica;	36
2.1.3 Autonomía Legal;	36
2.1.4 Autonomía Financiera;	37
2.1.5 Autonomía Administrativa;	38
2.1.6 Autonomía Política;	38
2.1.7 Grados de Autonomía;	39
2.1.7.1 Plena;	39
2.1.7.2 Relativa;	40
2.2 Autonomía y Entes Autónomos;	40
2.3 Órganos Constitucionales Autónomos;	44
2.3.1 Justificación de su existencia	44
2.3.2 Concepto	47
2.3.3 Características;	52
2.3.4 Naturaleza Jurídica;	61
2.3.5 Opinión Doctrinal	63
2.4 Órganos Constitucionales Autónomos en el Ámbito Internacional;	66
2.4.1 España;	66
2.4.2 Ecuador;	67
2.4.3 Venezuela	69

CAPITULO III

LOS ÓRGANOS Y LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS EN MÉXICO.

3.1 Aparición de los OCA en la escena nacional;	72
3.2 Configuración de los OCA en la Carta Magna	75
3.3 Características de los Órganos Constitucionales Autónomos en México	80
3.4 Titulares de los OCA	85
3.5 Transparencia y rendición de cuentas	91

CAPITULO IV

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

4.1 INCORPORACIÓN DE LOS OCA EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO	94
4.2 DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	97
4.3 RESPECTO AL NOMBRE PRECISO DE CADA OCA	99
4.4 CRITERIOS UNIFICADORES	101
4.5 SOBRE LA DESIGNACIÓN DE SUS TITULARES	107
4.6 RENDICION DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCA DE SU ACCIONAR	108
4.7 UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CNDH	109
4.8 DE SU REGULACIÓN SECUNDARIA	112

CONCLUSIONES	116
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	118
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está destinado a analizar, en el contexto mexicano, la creación, evolución, organización y funcionamiento de las instituciones que se conocen como Órganos Constitucionales Autónomos (OCA).

El ex presidente Carlos Salinas de Gortari en 1992, impulsó ante el Congreso de la Unión una reforma que le otorgó autonomía constitucional al Banco Central. Así surgió el primer Órgano Constitucional Autónomo.

A partir de las reformas estratégicas promovidas en el año 2012 por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, los OCA se han multiplicado de forma considerable.

En este contexto, resulta de gran importancia analizar a las instituciones dotadas de autonomía constitucional que se han creado en la presente administración. No sólo porque aumentaron cuantitativamente de manera importante, sino porque éstos entes tienden a jugar un papel significativo en la propia configuración y dinámica del Estado. Dicho en otras palabras, en el reacomodo y redefinición del ejercicio del poder público, el cual actualmente va más allá del principio tradicional de la División de Poderes que por mucho tiempo fue considerado adecuado.

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, hoy parecen ser incapaces no sólo en su funcionamiento y en su estructura, sino también en defender su legitimidad y credibilidad frente a la ciudadanía.

Los “pesos y contrapesos” de la división de poderes ha evolucionado o tal vez se ha debilitado. En cualquiera de los dos casos, los entes autónomos son una realidad presente en nuestra plataforma jurídica, institucional y política, y requieren ser analizados en un contexto específico en aras de impulsar su eficiencia y funcionalidad.

El análisis de los órganos constitucionales autónomos presenta una gran complejidad debido a su naturaleza jurídica y política, funciones, mecanismos de elección de sus titulares e incluso niveles y tipos de autonomía. Su dispersión dentro del texto constitucional dificulta su análisis; su imprecisa definición y escaso rigor jurídico complican la medición de sus resultados.

De las anteriores consideraciones es que se realiza el presente trabajo, el cual pretende, en primera instancia, ubicarlos y clasificarlos. Después, tratar de entenderlos con el fin de trazar una propuesta de reforma constitucional que los ubique con mayor claridad en una realidad jurídica y política diferente.

Para este fin, hemos distribuido el trabajo en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, partimos del hecho de que el principio de división de poderes forma parte del legado tradicional del Constitucionalismo. Sin embargo, esta concepción ha dejado de ser la única en que se entienda la “nueva” distribución de funciones o competencias, pues en los últimos veinte años, el Constituyente Permanente ha creado en la Carta Magna una decena de entes autónomos que no se encuentran ubicados dentro del organigrama de ninguna de esta división clásica del poder.

Posteriormente, entramos al estudio de los órganos desconcentrados y de los organismos descentralizados, porque, varios de los Órganos Constitucionalmente Autónomos obtienen este rango después de haber sido parte de la administración pública ya sea como órganos desconcentrados o como organismos descentralizados. O porque de alguna manera han “inspirado” su creación y estructura orgánica.

En el segundo capítulo, se analiza la figura de los Órganos Constitucionales Autónomos.

En la primera parte, se desarrolla el tema de la autonomía como característica propia de estos órganos, así como los grados y tipos que les establece la Constitución, para así, distinguir lo que es un Órgano Constitucional Autónomo de lo que no lo es.

Posteriormente, se entra al estudio de los OCA, su definición, características, naturaleza jurídica, los criterios de la SCJN respecto a estas instituciones y derecho internacional comparado.

El tercer capítulo tiene como objetivo, precisar los rasgos comunes de los Órganos Constitucionales Autónomos en México. Estos entes autónomos son: la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional Electoral; Instituto Nacional para la evaluación de la Educación; el Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Banco de México y, Fiscalía General de la República. Y para esto hemos realizado cuadros comparativos que nos ayudan a identificar de una manera más práctica sus similitudes y diferencias en tanto a su creación, a su ubicación dentro de la carta magna, a la forma de elección de sus titulares y demás características que los identifican como OCA.

En el cuarto capítulo, proponemos una serie de reformas constitucionales que consideramos adecuadas para regular la creación, características, designación de sus titulares y funcionamiento de los OCA que garantice de una forma más uniforme su autonomía y el poder ubicarlos con una mayor claridad.

Por último, se incluye una conclusión general al análisis desarrollado.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

Sumario: 1.1 CONSTITUCIÓN Y CONSTITUCIONALISMO; 1.1.1 SOBERANÍA POPULAR; 1.1.2 PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS; 1.1.3 LA DIVISIÓN DEL PODER; 1.1.3.1 EJECUTIVO; 1.1.3.2 LEGISLATIVO; 1.1.3.3 JUDICIAL; 1.1.3.4 LA EXCEPCIÓN A ÉSTE PRINCIPIO; 1.2 ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA; 1.2.1 ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA Y LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS; 1.2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS;

1.1 Constitución y Constitucionalismo.

A lo largo de la historia se ha desarrollado la idea de expresar por escrito los derechos de grupos de las personas, o del pueblo, frente al poder absoluto. El propósito es obligar al Estado a limitar su acción, sometiéndolo a un marco jurídico establecido y reconocido por la comunidad en una constitución. Karl Loewenstein lo expresa de esta manera:

“La historia del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la autoridad existente.”¹

A partir del siglo XVIII ésta tendencia se afirma y se generaliza presentándose como “un proceso político jurídico que en su versión inicial tuvo por objeto establecer en cada Estado un documento legal –la Constitución- con determinadas características”², a dicho proceso se le denomina constitucionalismo o movimiento

¹Loewenstein, Karl, “Teoría de la Constitución”, Ariel, Barcelona, 1970, pág.150

²Sagüés, Nestor Pedro, “Elementos de derecho Constitucional”, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 1.

constitucionalista. Eduardo Andrade propone una definición de lo que es el Constitucionalismo, y dice:

“El Constitucionalismo es el producto de la ideología liberal que coloca al individuo como base y objeto de todas las instituciones sociales, al tiempo que lo convierte en el creador del Poder público al concederle mediante el voto – expresión de su libertad política- la facultad de elegir a sus gobernantes”³.

El Constitucionalismo se plantea como meta la determinación, en un código jurídico supremo, de las reglas que permitan garantizar:

- a) Que el poder público surja de la voluntad popular y esté al servicio de la misma;
- b) Que el ejercicio de dicho poder esté delimitado de manera clara, sujeto a facultades que no pueda rebasar y distribuido entre diversos órganos que se controlen recíprocamente, y;
- c) Que haya un catálogo de derechos humanos que todas las autoridades deben respetar y un procedimiento tendiente a asegurar dicho respeto.

En suma, el constitucionalismo liberal desarrolla tres principios fundamentales: *la protección de los derechos humanos., la soberanía popular, y la división del poder.*

Desde un punto de vista formal, el constitucionalismo se sostendrá con los principios de *carácter normativo de la Constitución y Supremacía de la Constitución.*

“El primero significa que el texto Constitucional es un conjunto de normas jurídicas de observancia obligatoria y no un mero catálogo de principios o recomendaciones. El segundo, alude a la naturaleza específica de tales normas, a las que se les asigna el rango de supremas; es decir, no pueden existir normas por encima de ellas y todo el régimen jurídico debe ajustarse a lo estatuido por la norma suprema y no contradecir ni su letra ni su espíritu”⁴.

Para Hans Kelsen la Constitución puede ser entendida en dos sentidos: en un sentido material y en un sentido formal.

³ Andrade Sánchez Justino Eduardo, “Derecho Constitucional”, Oxford, México, 2008, pág. 19

⁴ Ibidem. pág. 20

En su sentido material implica que, la norma positiva suprema en el orden estatal, es aquella norma que regula la creación de todas las otras normas en el orden interno. Está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas generales y, especialmente, la creación de leyes. Además de la regulación de la norma que crea otras normas jurídicas, así como a los órganos superiores del Estado y sus competencias. Otro elemento que contiene dicho concepto material, son las relaciones de los hombres con el propio poder estatal y los derechos fundamentales del hombre. Así la Constitución en un sentido material implica el contenido de una Constitución.

La Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La Constitución en sentido formal es el documento legal supremo.

Estos sentidos que desarrolla Kelsen nos parecen importantes porque consideramos adecuada la idea de que la Constitución es la Norma que establece la creación de todas las demás normas reguladoras o reglamentarias de los preceptos fundamentales contenidos en sí misma. Y explica también que debe crear a los órganos superiores del Estado y su competencias, entendemos el sólo plasmar una esfera mínima de competencias, no así la reglamentación detallada de su actuar. Para eso existen las normas secundarias. Y respecto al sentido formal que explica es importante resaltar el hecho de que para modificar la Constitución no bastan los procedimientos ordinarios sino que se necesitan prescripciones especiales, cuyo objetivo, en teoría, es dificultar la modificación de tales normas.

Respecto al pensamiento constitucional mexicano destacan las siguientes tendencias referentes a lo que es una Constitución.

El maestro Felipe Tena Ramírez describe a la Constitución y expresa:

“Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución. Desde este punto de vista material, las constituciones del mundo

occidentales, inspiradas en la norteamericana y en las francesas, han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder. De aquí que la estructura de nuestra constitución, como la de todas las de su tipo, se sustente en dos principios capitales: 1. La libertad del individuo es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; 2. Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias.”⁵

Para el Doctor Jorge Carpizo

“La constitución real en un país de constitución escrita no es en la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica es valorada y el folleto se interfieren, así, la Constitución de un país es un eterno duelo entre ser y deber ser, entre realidad y norma”.⁶

Como vemos, existen teorías diferentes que explican desde diversas perspectivas el sentido de la ley Fundamental de una nación. Teorías que previo estudio concluimos convergen en las características más importantes que ésta posee la cual refleja la realidad histórica, política, económica y social de un Estado. Refleja también la manera en la que ha de organizarse y desarrollarse, mediante lineamientos por ella establecidos que configuran la manera de ser del pueblo, contemplando como principios fundamentales: *la soberanía popular, la protección de los derechos humanos, y la división del poder.*

Cabe señalar que formalmente, nuestra Constitución cumple con estos principios básicos del constitucionalismo, como veremos a continuación.

1.1.1 Soberanía Popular.

Este principio sostiene el carácter democrático y republicano de nuestra organización política. El siguiente artículo Constitucional ratifica el poder popular para establecer al Estado mexicano.

⁵ Tena Ramirez, Felipe, “Derecho Constitucional mexicano”, ed. Porrúa, México, 1958, pág. 20.

⁶ Carpizo Jorge, “Constitución y revolución, en: Estudios constitucionales”, UNAM, México, 1980, pág. 52.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno

Este poder popular, determina la Forma de Estado que asume el Estado Mexicano como manifestación de su voluntad. Así, determinó constituirse en una República Federal, Democrática, Representativa y Laica. El artículo 40 lo establece;

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Es República porque rechaza la monarquía. Es federal porque está compuesta por estados. Es democrática por su diseño institucional y las formas de participación popular, es Representativa, lo cual alude a la imposibilidad de que el pueblo ejerza su soberanía de manera directa. En la democracia representativa “el pueblo es soberano, pero la voluntad general llega a perfilarse y constituirse con ayuda del principio político de la representación”⁷. Con base en esta noción el pueblo se hace representar, como lo determina el art. 41, por medio de los Poderes tanto de la Unión como de los Estados y es laica porque no exige ni determina una única religión.

Por último, ese poder público, como expresión de la soberanía, se ejerce a través de los Poderes Constituidos para conducir al Estado. Así lo establece el art. 41 Constitucional.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los

⁷ Leibholz, Gerhardt, “Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución”, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1964, pág., 142.

Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Ese poder soberano es concedido a representantes populares, algunos electos directamente como el presidente, senadores o diputados, y otros designados por los primeros, como los ministros de la Suprema Corte o los titulares de los Órganos Constitucionalmente Autónomos.

1.1.2 Protección a los Derechos Humanos.

Respecto al catálogo de derechos fundamentales, se encuentran contenidos principalmente en la parte dogmática de la Constitución, capítulo I denominado de los Derechos Humanos y sus garantías. Pero además de los inscritos en el texto constitucional, con la reforma de Junio de 2011 se crea un bloque constitucional pues se incorpora en el párrafo inicial del artículo primero los derechos fundamentales contenidos en los tratados internacionales.

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Así se incluyen de manera implícita derechos humanos en materia de asilo, desaparición forzada, de personas con discapacidad, de discriminación racial, de educación y cultura, de esclavitud, de comunicaciones, de información, etc. Materias en las cuales México tiene firmados y ratificados diferentes tratados⁸.

1.1.3 División del Poder

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16, contempla la división del poder en el siguiente tenor:

⁸ Para ver los tratados internacionales firmados y ratificados por México en materia de ddhh visitar la siguiente liga: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

“Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”⁹

Así *“durante los siglos XVIII al XX y lo que va del XXI, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Este modelo ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en el campo del conocimiento político, jurídico y sociológico”*¹⁰.

Al existir una soberanía radicada en el pueblo, el poder de éste es uno sólo y lo que se busca es dividir su ejercicio, así, como poner fin del poder absoluto.

La Constitución resumió esta idea en su artículo 49.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo, ninguno de los órganos que ejerce este poder supremo se limita a la función que el nombre de cada uno de ellos indica. Si bien por su naturaleza el Poder Legislativo elabora leyes, el Ejecutivo administra con base en ellas y el Judicial las aplica a los casos concretos en que se le plantea un conflicto, todos ellos dentro de sus actividades realizan funciones de los otros dos.

1.1.3.1 Del Poder Ejecutivo

Está depositado en una sola persona, el presidente de la república, quien es electo en forma popular, directa, secreta y mayoritaria. Dura 6 años en su cargo y jamás puede volver a desempeñarlo.

Su función principal es ejecutar las leyes aprobadas por los órganos legislativos, es decir, su función principal es organizar y operar la administración

⁹ Textos internacionales de derechos humanos. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> consultado el 22 de noviembre de 2015.

¹⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la garza, José Ma. Y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) “Estado de derecho y transición jurídica”, 1ª ed, IJ-UNAM, México, 2002, pág. 174.

pública de acuerdo con las leyes constitucionales y en general el orden jurídico nacional.

Para realizar las funciones que le competen, el presidente de la república recibe apoyo de la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 89 de la Carta Magna enumera una lista de facultades y obligaciones del presidente de la República, en su mayoría de carácter administrativo. Sin embargo, el ejecutivo también tiene una importante función legislativa en cuanto ejerce su facultad reglamentaria, establecida en la fracción I del citado precepto. También puede, en determinados casos, intervenir en cuestiones que tienen un contenido judicial, a través de los tribunales administrativos, el otorgamiento de indultos, como también los procedimientos administrativos que revisten formalidades judiciales, como cuando se fincan responsabilidades a los servidores públicos.

1.1.3.2 Del Poder Legislativo

Tiene la facultad de elaborar las leyes que rigen la vida social o de modificar las ya existentes. En México, el poder Legislativo se deposita en un Congreso General que es el Congreso de la Unión, constituido por la Cámara de Senadores (representantes directos de los estados) y por la Cámara de Diputados (representantes de la población).

La Cámara de Diputados¹¹ se compone de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años. Son 500 Diputados en total integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores (Cámara alta) está integrada por 128 miembros, los cuales son elegidos para un periodo de seis años, equivalentes a dos legislaturas.

¹¹ Es importante señalar que una de las funciones más importantes de esta cámara es la de Fiscalización la cual realiza a través de la Auditoría Superior de la Federación. Organismo que es creado por la constitución y que tiene autonomía técnica, de gestión y administrativa en el ejercicio de sus atribuciones.

La estructura de la Cámara de Senadores se integra de la siguiente manera:

- 64 senadores se eligen por mayoría relativa; dos por estado y dos por la CDMX.

- 32 senadores se asignan según el principio de la primera minoría; es decir, se asigna un senador por estado y uno por CDMX. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

- 32 senadores se asignan según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Estas Cámaras las integran grupos de ciudadanos, y su función primordial es representar al pueblo en las labores políticas y la elaboración de las leyes.

El artículo 73 estipula las facultades del Congreso. Si bien por su naturaleza el poder Legislativo elabora leyes también efectúa actos administrativos como el otorgamiento de ciertos permisos, o aquellos que se requieren internamente para su funcionamiento o en el caso del senado los nombramientos que otorga. Y de modo excepcional, ejerce atribuciones esencialmente jurisdiccionales como las que se prevén en el Título Cuarto de la Constitución.

1.1.3.3 Del Poder Judicial

Se deposita el poder Judicial de la federación en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, por el Tribunal Electoral de la Federación y por el Consejo de la Judicatura Federal. Estos se integran por ministros, magistrados y jueces.

La función principal del poder Judicial consiste en la aplicación de las leyes, es decir, se encarga de conocer y resolver los conflictos que surgen entre los órganos del poder público; entre el poder público y los particulares o entre los particulares.

Los artículos 105 y siguientes establecen los asuntos de los que conocerá la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, también tiene a su cargo múltiples tareas administrativas referidas a su organización interna, incluso cuenta con un organismo

especialmente facultado para ejercer las funciones de nombramiento, vigilancia y disciplina de sus miembros, que es el Consejo de la Judicatura. Asimismo, mediante los acuerdos generales que está facultado para emitir, establece normas para su actividad y, por medio de la jurisprudencia, llena lagunas, interpreta las normas y dicta criterios generales que deben ser acatados por todos los magistrados y jueces para la interpretación que los tribunales hagan de la Ley, lo cual tiene un efecto prácticamente equivalente al de la legislación.

1.1.3.4 La excepción a éste principio. Su evolución.

Este principio tradicional de la división tripartita del poder ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en el campo del conocimiento político, jurídico y sociológico, sin embargo, este modelo ha sufrido una evolución. El Mtro. Manuel Gámez Mejías determina:

“el principio *clásico* de la división de poderes está en crisis, y dicha crisis se produce por la contradicción entre una formulación histórica y una realidad constitucional bastante diferente. Sin embargo, esta crisis de la que hablamos no supone la desaparición radical de la tradicional división de poderes, sino todo lo contrario, se trata de su renovación, evolución o reformulación”¹².

Así, de lo que en un principio se consideró crisis o contradicción en la división del poder hoy se considera una evolución.

La arquitectura institucional de la democracia moderna se está redefiniendo por completo. Pues *“a pesar de haber experimentado importantes transiciones políticas, se siguen presentando graves problemas de ineficacia gubernamental, corrupción y captura del Estado por intereses particulares. Asimismo, la sistemática violación de los derechos humanos continúa incrementándose de forma dramática. El gran entusiasmo generado por la ola de transiciones democráticas que tuvieron lugar*

¹² Gámez Mejías, Manuel, “El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias”, ed. Dykinson, S.L. Madrid, España, 2004, pág. 296.

*durante las décadas de los ochenta y de los noventa hoy está siendo reemplazada por una decepción democrática generalizada*¹³

Una de las vías más importantes para dinamizar los sistemas democráticos ha sido la formación y diseño de nuevos órganos constitucionalmente autónomos.

Sin embargo, si hacemos una lectura estricta del Artículo 49 Constitucional, encontramos que los Órganos Constitucionales Autónomos no tienen cabida en el ordenamiento jurídico mexicano. Ya que no se encuentran dentro de la estructura orgánica de ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado, además, sostiene el Dr. John Ackerman *“estos organismos no comparten el supremo poder de la federación y por tal razón no podrían ejercer autoridad pública.”*¹⁴

La SCJN¹⁵ explica que los OCA 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.¹⁶

Es decir, la concepción tripartita de la división de poderes ha dejado de ser concebida como la organización única del Estado que fija el sistema de pesos y contrapesos para controlar al poder público. *“Pues se han incluido nuevos esquemas o poderes mediante la distribución constitucional de funciones o competencias a*

¹³ Ackerman John M., “Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático” IJ-UNAM, 2016, pág.1

¹⁴ Ackerman John, “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” IJ-UNAM, México, pág.3

¹⁵ Tesis jurisprudencia 20/2007 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁶ En este sentido señala Jaime Cárdenas Gracia que el surgimiento de los órganos autónomos puede ser interpretado como la continuación del proyecto original de Montesquieu. “Montesquieu definitivamente no ha muerto. Lo que ha cambiado es la forma de entender la teoría de la división del poder. Ya no se entiende la aportación del Barón de Montesquieu como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas”

órganos diferentes, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado".¹⁷

“Estos organismos se crean principalmente, por la necesidad de desarrollar funciones nuevas, o que por sus características no pueden seguir llevando a cabo los órganos incluidos en la tradicional teoría de división de poderes, y además, son generalmente órganos técnicos de control, que en principio, no se guían por intereses partidistas o circunstanciales”¹⁸.

Así, el sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción a esta concepción de distribución del poder público. Como afirma Bruce Ackerman,

“A través de diversas reformas constitucionales se han establecido *órganos autónomos* cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les ha encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización y control de esas funciones, sin que con ello, en principio, se destruya la tradicional doctrina de la división de poderes”.¹⁹

Estos órganos creados para la realización de funciones específicas del Estado, diversas a la Legislativa y a la Judicial, no son tan ajenas de las funciones administrativas encomendadas al Ejecutivo Federal porque, como veremos más adelante, la función que realiza cada uno de estos órganos se desprende de alguna instancia dependiente de la Administración Pública, adquiriendo autonomía constitucional. En suma, podríamos decir que materialmente su naturaleza es administrativa.

Estas instituciones, los “*Órganos Constitucionalmente Autónomos*”, serán estudiadas en el siguiente capítulo con el fin de conocer la diversidad en su constitución y su organización. Lo que da lugar a la propuesta de una reforma constitucional que los regule de una forma más uniforme.

¹⁷ G. Segovia, Christian, “Organismos Constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional” en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, no. 34, México, 2012, pág. 220

¹⁸ Ibidem pág. 220.

¹⁹ Ackerman, Bruce, “La nueva división de poderes”, Fondo de cultura económica, México, 2007, pág. 124

1.2 ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA;

Para la presente investigación entraremos al estudio de la estructura orgánica de la Administración Pública.

Nos ha parecido importante señalar las características de la administración pública, porque, algunos de los actuales OCA antes de constituirse como Autónomos operaron en una primera etapa como órganos desconcentrados o como organismos descentralizados, algunos incluso, bajo estas dos figuras.

Como hemos ya señalado, nuestra Constitución establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Es el pueblo el que crea al Estado y le fija sus fines en el mismo texto constitucional. Establecidos sus fines, requiere de instrumentos para hacerlos realidad. Uno de esos instrumentos es la Administración Pública que llevará a cabo las actividades o funciones necesarias.

Las actividades del Estado se ejercen por medio de la división de poderes y las funciones o competencias que le son asignados a cada uno de ellos. Así tenemos que al Poder Legislativo que tiene como función esencial dictar leyes, al Poder Judicial cuyo objetivo prioritario es dirimir controversias y al Poder Ejecutivo, cuya función cae dentro de nuestro estudio porque es la administración pública.

Es así, que en esta parte de nuestro análisis, vamos a examinar la naturaleza y las formas de la organización Administrativa Pública.

El artículo 90 del mismo ordenamiento determina que 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.

Así, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su Artículo 1° divide en dos grupos los órganos de la Administración:

Por un lado coloca a los que integran la administración centralizada y en el seno de ella la Oficina de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado,

con sus respectivos Órganos Desconcentrados; la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y los Órganos Reguladores Coordinados;

Y por otro lado menciona a los que componen la administración pública paraestatal que son 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.

1.2.1 La Administración Pública Centralizada y los Órganos Desconcentrados

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia jerárquica en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública”²⁰

La Constitución determina que la ley reglamentaria para la Administración pública es la LOAPF y ésta establece:

Artículo 2

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- Consejería Jurídica, y

III.- Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

²⁰ Fraga Magaña, Gabino, “Derecho Administrativo”, 40ª edición, Porrúa, México, pág. 165

I. Secretarías de Estado

La secretaría de Estado constituye un ente administrativo que pertenece a la administración pública centralizada, es creada para colaborar con el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones administrativas.

La estructura de la secretaria de Estado se encuentra determinada en el artículo 14 de la LOAPF que establece lo siguiente: Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado ...

El Art. 89 Constitucional dentro de las facultades y obligaciones del Presidente menciona la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

El artículo 26 de la LOAPF dispone la existencia de diecisiete secretarías de Estado, las cuales enunciamos en la siguiente lista:

- Secretaría de Gobernación;
- 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 Cultura; y
- Secretaría de Turismo,

La LOAPF concede a las Secretarías de Estado tener jerárquicamente subordinados ciertos órganos que estarán para auxiliar de una manera más eficiente y expedita en sus funciones.

Artículo 17

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Al efecto el maestro Andrés Serra rojas habla de la desconcentración y determina:

“La desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no es suficiente para obtener autonomía.²¹

La desconcentración se ha tratado como un fenómeno de técnica administrativa para mejorar la eficacia de los servidores públicos. En principio, los órganos desconcentrados no deben tener personalidad jurídica ni patrimonio propio,

²¹ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, pág. 468

sólo tiene autonomía técnica. Actualmente existen 60 órganos desconcentrados de las diferentes secretarías de estado.²²

Se dice “en principio”, porque en el caso de México no siempre se cumple con la teoría administrativa y se tiene desconcentrados que aun dependiendo de una secretaría, tiene personalidad jurídica propia. Tal es el caso del Instituto Politécnico Nacional.

Por ejemplo, el Instituto Politécnico Nacional. Los artículos 2, apartado B, fracción VII, 46, fracción VII, y último párrafo, 51, primer párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, sitúan a dicho Instituto como integrante de la Administración Pública Federal, en su modalidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Es por tanto, dependiente de la misma en términos del numeral 45 de ese Reglamento; como inclusive lo corroboran los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. Vale aclarar que esta Ley lo establece como desconcentrado pero le da autonomía de gestión, personalidad y patrimonio propios. Las indicaciones de que el Instituto se organiza dentro de un régimen de autogestión académica y administrativa y la de tener personalidad jurídica y patrimonio propios no lo niegan, porque ese segundo precepto y los numerales 134, 137, 267 y 270 del Reglamento Interno indicado, reiteran ese carácter de órgano desconcentrado. Sin embargo, el patrimonio del Instituto evidencia la subordinación jerárquica al Titular del Poder Ejecutivo porque el mismo se integra de acuerdo con el presupuesto anual de egresos de la Federación.

II.- Consejería Jurídica

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,

²² Dato obtenido de las páginas oficiales de cada una de las Secretarías de Estado.

cuidando que estos, en su contenido y forma, están apegados a la Constitución y las Leyes que de ella emanen.

También tiene como facultad el representar al Presidente de la República cuando este así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el artículo 105 constitucional, así como en todos aquellos juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.

III.- Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

Por reforma Constitucional de 2013 fue añadido al artículo 28 un octavo párrafo que crea a éstos órganos y determina:

Artículo 28

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

Se crea en la LOAPF un artículo ter que establece principios de estos órganos

Artículo 43 Ter.

La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.

En Agosto de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y determina:

Artículo 2.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

II. La Comisión Reguladora de Energía.

Artículo 3.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

En el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el Capítulo VI de esta Ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Resulta interesante el primer párrafo del artículo tercero, inmediatamente arriba citado. Ésta es una cuestión operativamente de Autonomía Presupuestaria, pues aunque el Congreso de la Unión disponga del dinero que se genere de los contratos, asignaciones, y otros servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos éste será para financiar el presupuesto que permita a las comisiones, Nacional de Hidrocarburos y la Reguladora de Energía, cumplir con sus atribuciones. Lo cual implica que son las mismas Comisiones las que se están financiando su propio presupuesto. Situación que no ocurre por ejemplo con los OCA.

La misma situación se confirma cuando la Ley de la materia dispone que si al término del ejercicio fiscal tienen remanentes propios serán transferidos a un fideicomiso creado por la Secretaría de Energía y una institución de la banca de desarrollo operara como fiduciario. Los órganos reguladores instituirán al fiduciario la manera en que deberán redistribuir los recursos remanentes para el ejercicio de sus funciones en ejercicios posteriores. “Cada comisión dispondrá recursos derivados de los derechos y contribuciones, producto de sus servicios a través de un fideicomiso que tendrá como fiduciario a una institución de la banca de desarrollo”²³

El Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016 es para cada una de las comisiones respectivamente:

Comisión Nacional de Hidrocarburos \$ 319,999,985

Comisión Reguladora de Energía \$ 369,999,989

Otro dato importante que cabe destacar es el hecho de que estos órganos dependen de la administración centralizada (al igual que los órganos desconcentrados) sin embargo, la ley faculta a estas instituciones para contar con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Así que estos órganos cuentan con una naturaleza jurídica particular.

1.2.2 La Administración Pública Paraestatal y los Organismos Descentralizados

Como hemos señalado la Constitución determina que la ley reglamentaria para la Administración pública es la LOAPF y ésta establece:

Artículo 3o.

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

²³ Martínez Medina, Mayra http://www.milenio.com/negocios/CNH-CRE-organos-reguladores-energia-ley_0_346165631.html

- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

A partir de la LOAPF publicada en 1976 en su artículo 50 “se facultó al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos”²⁴. Después de una serie de reformas a dicha ley este precepto quedó señalado en el artículo siguiente:

Artículo 48.

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

I.- Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados forman parte de la administración Paraestatal.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal ofrece una definición muy puntual lo que son los organismos descentralizados:

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Las principales características de los organismos descentralizados son:

²⁴ Moreno Rodríguez, Rodrigo, “La Administración Pública Federal en México”, Biblioteca Jurídica virtual del IJ-UNAM disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/10.pdf>

1. Creados en las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión o del Ejecutivo.
2. Tienen un régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propio.
3. Tienen cede propia y no dependen, en principio de ninguna entidad centralizada. Sin embargo, son auxiliares del Ejecutivo Federal.
5. Cuentan con una estructura administrativa interna, esta dependerá de la actividad y de las necesidades del trabajo que se realice.

La ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), regula a todos los organismos descentralizados que forman parte del sector paraestatal, así como también empresas y fideicomisos.

Sin embargo, lo que resulta importante señalar en este punto es que dicha ley se deslinda de las universidades con autonomía al señalar lo siguiente:

Artículo 3º.

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

Lo cual significa que las universidades e instituciones de educación superior que se rigen por el principio de autonomía no están reguladas en realidad por la LFEP, sino por sus propias leyes. Son esas leyes las que determinan el nacimiento de la personalidad jurídica de las instituciones mencionadas, y son ellas las que definen el alcance y los límites de su autonomía²⁵.

Si bien el artículo 3º de su Ley Orgánica define a la UNAM como un organismo descentralizado, también lo es que el artículo 3º fracción VII constitucional señala características muy peculiares para las universidades con autonomía para el ejercicio de la función primordial que el Estado les encomienda.

Dentro de sus características podríamos señalar las siguientes:

²⁵ Serna de la Garza, José María, "Autonomía universitaria y financiamiento", IJ-UNAM, 2003, pág. 8

En cuanto a su creación se encuentran incluidas en el artículo 3 fracción VII Constitucional; no se encuentran dentro del organigrama de ninguno de los poderes de la unión, tienen autonomía plena; tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; su relación con los poderes tradicionales es de coordinación; la designación de sus funcionarios es sin intervención de los poderes tradicionales; tienen sus propios órganos de control y vigilancia.

Es decir, las universidades autónomas viven una situación jurídica muy peculiar pues sus características no son iguales a las de ningún otro organismo descentralizado de la Administración Pública y el tipo de autonomía que le confiere la Constitución es único pues le da la característica de tener “autonomía de gobierno” con la cual su autonomía es muy superior al de prácticamente cualquier otro órgano.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

El sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país”.²⁶

Son empresas creadas por el [gobierno](#) para prestar [servicios](#) públicos. Son aquellas entidades que pertenecen al [Estado](#), tienen [personalidad](#) jurídica, [patrimonio](#) y régimen jurídico propios. Se crean mediante un decreto del Ejecutivo, para la realización de actividades mercantiles, industriales y cualquier otra actividad conforme a su denominación y forma jurídica.

En la [literatura](#) sobre empresa pública existe una amplia variedad de definiciones y acepciones de la misma. Por lo general tienden a señalar, en primer término, la [propiedad](#) parcial o total del [capital](#) por parte del Estado, en segundo, que esta participación está fundada en un fin específico.

Dentro de sus objetivos no hay una unificación de criterios. En la reunión de Expertos en Administración Pública en América Latina y el Caribe, en Santiago de

²⁶ Fraga Magaña, Gabino, “Derecho Administrativo”, 40ª edición, Porrúa, México, pág. 165.

Chile, se estableció un consenso general en torno a cuáles son los objetivos que se ha fijado cumplir. Se mencionan los siguientes: Proveer de servicios básicos; sustituir el control privado por el público; producir ingresos al erario; controlar monopolios; redistribuir el ingreso; subvencionar industrias esenciales; estimular la industrialización; proporcionar una base a otras industrias; crear competencias; reducir el desempleo; proveer artículos básicos al costo o a costos bajos para proveer necesidades sociales

CNNExpansión publicó un listado²⁷ con las 25 empresas públicas más importantes de México entre las cuales están: Petróleos Mexicanos (Pemex); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe); Nacional Financiera (Nafin); Banco Nacional De Obras Y Servicios Públicos (Banobras); Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (Diconsa); Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FovISSSTE); SuperISSSTE; Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext); Pronósticos para la Asistencia Pública; Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V. (Liconsa); Lotería Nacional; Sistema de Transporte Colectivo (Metro del DF); Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército); Instituto Mexicano del Petróleo (IMP); Compañía Mexicana de Exploraciones (Comesa); Afore XXI; Telecomm-Telégrafos; Correos de México; Financiera Rural; PensiónISSSTE; Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot)

Cada una de estas empresas tiene su propio ordenamiento jurídico

III.- Fideicomisos.

El fideicomiso en sus orígenes es entendido como un contrato de naturaleza mercantil, que opera como tal al día de hoy en el ámbito privado. Sin embargo, esto no ocurre en el derecho público.

²⁷ <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/06/25/25-empresas-publicas-entre-las-mas-importantes-de-mexico>

El fideicomiso público como lo precisa el Mtro. José Luis Bejar “es el acto jurídico por medio del cual el gobierno federal, estatal o municipal, a través de sus órganos competentes y en carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de sus bienes privados a una institución bancaria autorizada, llamada fiduciaria, para que aplique esa propiedad a un fin lícito de interés social y, por ende, público lo cual repercutirá en beneficio de terceros, llamados fideicomisarios”.²⁸

El Artículo 47 de la LOAPF señala:

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Hasta aquí hemos descrito la organización de la administración pública. Hemos visto, que esta forma de administración se encuentra señalada en la Carta Magna sus órganos son auxiliares y no tienen independencia orgánica pues pertenecen al Ejecutivo Federal. Tal es el caso de los órganos reguladores en materia energética son creados por la Constitución, y por ese hecho entran en la categoría de *órganos de relevancia constitucional* pero no en el de Órganos Constitucionales Autónomos pues principalmente les falta esa independencia orgánica.

Una vez aclaradas las diferencias entre estas formas de Administración pública se puede dar paso al estudio de los OCA.

²⁸ Béjar, Luis José, “Curso de Derecho Administrativo”, Novum, Universidad Panamericana, México, 2012, pág. 192

Es de destacar que las reformas constitucionales en materia de OCA no han creado un ámbito competencial o estructural nuevo, por el contrario, en su mayoría se trata de órganos desconcentrados o de organismos descentralizados que fueron excluidos del ámbito competencial del Poder Ejecutivo, por estimar que sus funciones son específicas, esenciales para el desarrollo del Estado, por lo que deben de permanecer imparciales y alejado de cualquier presión de índole política o económica.

CAPITULO II

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

SUMARIO: 2.1 ALCANCES DEL TÉRMINO AUTONOMÍA; 2.1.1 CONSTITUCIONAL; 2.1.2 TÉCNICA; 2.1.3 LEGAL; 2.1.4 FINANCIERA; 2.1.5 ADMINISTRATIVA; 2.1.6 POLÍTICA; 2.1.7 GRADOS; 2.2 AUTONOMÍA Y ENTES AUTÓNOMOS; 2.3 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS; 2.4 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

2.1 Alcances del término autonomía

La Autonomía es un tema de estudio necesario, en virtud de que con la definición de este concepto se podrá comprender el de Órgano Constitucional Autónomo. En este sentido, este apartado será utilizado para definir en el presente trabajo cuáles vertientes de la autonomía son aplicables a cada una de las Instituciones que precisaremos en el capítulo tercero.

Para abordar la concepción de autonomía conviene efectuar un primer acercamiento semántico.

El vocablo autonomía es de origen griego y en su composición se identifican dos expresiones “autos”, que significa “por sí mismo”, y “nomos” que significa ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado.

El diccionario de la Real Academia Española define a la autonomía como:

“La potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno

propios, también la define como la circunstancia de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.”²⁹

En su acepción jurídica, García Maynez define a la autonomía como:

“la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo a ella”³⁰.

También es concebida por Carlos Nino como:

“la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios”³¹.

Esto significa que la autonomía se identifica con la posibilidad de que la entidad correspondiente se dote a sí mismo de las normas y órganos que gobernarán su actuación, sin necesidad de intervención ajena a la propia organización.

La autonomía tiene varias formas concretas de manifestación, *“si se está de acuerdo que la autonomía en el derecho público significa, la relativa libertad o cuando menos, la no sujeción de una organización frente al estatuto jurídico de otra u otras, pueden existir tantos tipos de autonomía como se establezcan en el ordenamiento original de referencia con la entidad autónoma”*.³²

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han implementado una serie de entes autónomos de diferente índole y naturaleza, se ha dotado de autonomía tanto a los órganos como a los organismos, independientemente de su naturaleza jurídica y posición en la distribución del poder público.

En este sentido considera la Dra. Marybel Martínez Robledos.

²⁹ Diccionario de la Real Academia Española, en <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa> consultado el 10 de septiembre de 2015.

³⁰ García Maynez, Eduardo, “Introducción al estudio del derecho”, 55ª ed. México, Porrúa, pág. 104

³¹ Nino, Carlos Santiago, “Introducción al Análisis del Derecho”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993, p. 421.

³² Díez Picazo, Luis Ma., “La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias”, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985, p. 51

“Sin distingo de jerarquías, funciones y naturaleza, distintos entes han sido dotados de autonomía constitucional de forma un tanto arbitraria”³³.

De nuestro texto constitucional es posible inferir la existencia varios tipos y grados de autonomía. Entre los tipos encontramos la autonomía constitucional, técnica, jurídica, financiera, administrativa y política. De igual forma, es posible deducir en los grados en que se presenta si es; plena o relativa.

2.1.1 Autonomía Constitucional

Cesar Astudillo considera que “al ser la Constitución la que desde su espacio de regulación establezca la autonomía de una institución significa:

- a) que el propio ordenamiento jurídico reconoce la trascendencia de dicha institución por la función que constitucionalmente tiene asignada;
- b) que dicha autonomía está protegida por la rigidez constitucional que, como se sabe, tiene el encargo de dificultar los cambios constitucionales;
- c) constata la existencia de una garantía en favor de la autonomía por el hecho de que la Constitución, por su cualidad de fundamental, es una norma jurídica plenamente vinculante que incorpora un conjunto de instituciones de tutela para asegurar que ninguna norma o acto de los poderes públicos pueda vulnerar sus contenidos”.³⁴

La autonomía, al estar reconocida constitucionalmente se encuentra protegida por la posición de supremacía de la Ley Fundamental y se asume garantizada mediante la existencia de instrumentos procesales de tutela.³⁵

³³ Martínez Robledos, Marybel “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, Revista El Cotidiano, núm. 90, marzo abril 2015, UAM, pág. 124.

³⁴ Astudillo Cesar, “Auditoría superior de la federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de sus autonomía constitucional”, IJ-UNAM, México, pág. 62

³⁵ La existencia de medios de tutela a favor de los contenidos constitucionales se explica en Fix-Zamudio, Hector, Estudios de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2005.

Uno de estos instrumentos de tutela fue determinado mediante decreto publicado el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se adicionó un inciso l), al artículo 105, constitucional, con el objeto de legitimar a los Órganos Constitucionales Autónomos para interponer controversia constitucional en contra de los actos de otro Órgano Constitucional Autónomo, o bien en contra de actos del Poder Ejecutivo o del Congreso de la Unión, respecto de la constitucionalidad de sus determinaciones.

2.1.2 Autonomía Técnica

Partimos de lo que el diccionario de la Real Academia Española proporciona de *técnica*³⁶ y dice:

- m. y f. Persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o un arte.
- f. Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte.

Podríamos decir, que consiste en la facultad que se le reconoce al órgano para realizar su actividad, y sus titulares poseen saberes o habilidades muy precisos que tiene como objetivo obtener un resultado específico. Por esta razón se le otorga autonomía en su función. En virtud, de que al ser especializados en su función o en determinada materia, la intromisión de cualquier otro órgano obstaculizaría en sus fines y resultados.

2.1.3 Autonomía Legal

Zanobini define a la autonomía jurídica como:

“la facultad que tienen algunos entes de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado,

³⁶ Diccionario de la Real Academia Española, en <http://dle.rae.es/?id=ZlkyMDs&o=h> consultado el 19 de Noviembre de 2015.

sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos”.³⁷

Cesar Astudillo señala que

“la autonomía jurídica, es decir, la capacidad de auto determinarse, constituye un límite a los otros órganos constituidos por la Carta Magna, quienes no tendrán injerencia de manera alguna en la manera en la que han de dirigirse”.³⁸

Ésta interpretación que tiene Astudillo es muy importante. Resalta el hecho de limitar, mediante esta autonomía jurídica, la interferencia de otros órganos dentro de su esfera competencia.

2.1.4 Autonomía Financiera

Vista desde los ingresos y los egresos, Guillermo Cabanellas la define como

“la libertad económica para regirse, en cuanto a gastos e ingresos, que se concede a las entidades públicas dependientes del Estado; ya sean provincias o municipios y asociaciones u organismos”.³⁹

Lo anterior encuentra justificación para los OCA en el hecho de que

“los órganos constitucionalmente autónomos necesitan una pluralidad de medios materiales para desempeñar sus funciones. Si la determinación y utilización de dichos medios no pudiera ser llevada a cabo por los propios órganos, entonces peligraría su autonomía constitucional”⁴⁰.

³⁷Zanobini, Guido, “L’amministrazione locale”, 3ª. Ed. Padova, CEDAM, 1936, pág. 131. Citado por Astudillo, César, op. cit pág. 58.

³⁸Astudillo, César, op. cit pág. 61.

³⁹ Cabanellas Guillermo, “Diccionario enciclopédico de derecho usual”, 21ª edición, editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989. Pág. 422

⁴⁰ Diez Picazo, Luis Ma, “La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias”, cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985, pág 125 y126.

2.1.5 Autonomía Administrativa

Consiste en la facultad del órgano para establecer los parámetros de organización interna.

“La autonomía administrativa de cualquier órgano significa que dicho órgano puede administrarse por sí mismo, sin depender de la Administración General del Estado”.⁴¹

2.1.6 Autonomía Política

Ileana Moreno define a este tipo de autonomía como neutralidad política, refiriéndose a la no injerencia de intereses políticos en las actividades de los Órganos Constitucionalmente Autónomos con el objetivo de que la toma de decisiones se haga de manera imparcial.⁴²

“La autonomía política se refiere a la calidad que tiene el órgano de ejercer su función en forma independiente y que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia.

La autonomía política de los órganos constitucionales autónomos encuentra su justificación en razones históricas. Durante décadas, México vivió un régimen dominado por un omnipotente poder presidencial. La única manera de lograr que el Poder Ejecutivo permitiera la libre actuación, o simplemente respetara el ámbito de acción de un órgano, es dotándolo de independencia con respecto a ese poder.

Un órgano constitucional autónomo, para poder funcionar como tal, no puede estar sujeto a ninguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Asimismo, no debe responder a presiones de las diferentes fuerzas sociales, tales como la iglesia, o partidos y agrupaciones políticas.”⁴³

⁴¹ Íbidem pág. 52.

⁴² Moreno Ramírez, Ileana, “Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, México, Porrúa, 2005, pág. 30-31.

⁴³ Saiz Valenzuela, Ana Mercedes, Tesis que para obtener el título de licenciado en derecho, intitulada “Consideraciones sobre la Autonomía del Instituto Federal Electoral a propósito de la reforma constitucional de 2007” UNAM 2009, pág. 15.

Este tipo de autonomía es importantísima para los OCA. La autonomía política implica que ningún tipo de interés influya en las decisiones o resoluciones de los OCA. Debido a que su función principal debe realizarse bajo el principio de legalidad alejándose siempre de la corrupción y de las influencias de factores externos que entorpezcan u oscurezcan su actuar.

2.1.7 Grados de Autonomía

Como puede apreciarse, la autonomía es un concepto polisémico, porque puede referirse a una circunstancia de tipo normativo o a una cualidad orgánica. En el texto constitucional mexicano es posible inferir que existe una autonomía plena y sin adjetivos, y reconoce también una autonomía relativa que por su propia naturaleza es una autonomía limitada. Los entes públicos ostentan en diferente grado o de manera diferente esta autonomía. La doctora Marybel Robledos considera conveniente apuntar que no todos los órganos con autonomía deben considerarse iguales entre sí, pues en ocasiones su naturaleza jurídica es diferente y eso es precisamente lo que justifica la existencia de una autonomía plena o relativa, y expresa de la siguiente manera

“El grado de autonomía está relacionado con la naturaleza del ente y con el grado de independencia que guarde frente a los poderes del Estado. No es lo mismo la autonomía de un ente del Estado que la de un ente de la administración pública, o cuando menos no debería serlo”⁴⁴.

Cuando referimos ente del Estado hablamos por ejemplo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y un ente de la administración pública es un órgano desconcentrado o uno descentralizado.

2.1.7.1 Autonomía Plena

En este sentido las instituciones que gozan de una autonomía plena son las que tienen cada uno de los tipos señalados anteriormente. Para empezar debe estar

⁴⁴ Martínez Robledos, Maribel, Op. Cit. pág. 124.

establecida en la Constitución y de ahí debe desprenderse la Autonomía, técnica, jurídica, financiera, administrativa y política.

En la medida que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, habrá de asegurarse y garantizarse su autonomía, siempre en estricto apego al principio de legalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

2.1.7.2 Autonomía Relativa

Es un cierto tipo de autonomía limitada. Por ejemplo, un órgano desconcentrado.

La extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones en el artículo segundo de su reglamento interno señalaba:

“ésta comisión gozará de autonomía técnica y de operación”

Ésta extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones ha “evolucionado” el Instituto Federal de Telecomunicaciones convirtiéndose en un Órgano Constitucional Autónomo y actualmente es de las instituciones con mayor grado de Autonomía.

2.2 Autonomía y los Entes Autónomos

La Autonomía a que hace referencia la Constitución tiene diferentes alcances dependiendo del destinatario al que se le adjudique esta potestad. De esta manera menciona desde la autonomía universitaria hasta la autonomía para defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. La Constitución menciona órganos con autonomía de diversa naturaleza y suman un total de 17.

La siguiente clasificación deriva de la denominación y la naturaleza que la ley Fundamental establece para los entes dotados de autonomía. El cuadro muestra una clasificación, de acuerdo con las categorías de autonomía antes señaladas, y su referencia en la Constitución Mexicana como un elemento introductorio al tema. Es importante aclarar que no todos los entes señalados en la siguiente lista son Órganos Constitucionales Autónomos.

ENTIDAD	TEXTO CONSTITUCIONAL
1 Comunidades indígenas	El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de Autonomía.(Art. 2) Cabe puntualizar que se reconoce autonomía a los pueblos indígenas sin embargo de ninguna forma se refiere a un órgano.
2 Las Universidades y las demás instituciones de educación superior	...a las que la ley otorga autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas. (Art. 3 fracc. VII)
3 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Será un organismo público autónomo. (Art. 3 fracc. IX)
4 Instituto Nacional de Accesos a la información y Protección de Datos Personales	La Federación contará con un organismo autónomo. Con plena autonomía técnica, de gestión, para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. (Art. 6 A fracc. VIII)
5 Organismo Público Descentralizado para proveer el servicio de Radiodifusión SPR	La ley establecerá un organismo público descentralizado (no sectorizado) con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión (Art. 6 B fracc V)
6 Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía	Organismo con autonomía técnica y de gestión. (Art. 26 B)
7 CONEVAL	Será un Órgano Autónomo (Art. 26 C)

8 Tribunal Agrario	Dotado de Autonomía y plena jurisdicción (art.27 fracc. XIX)
9 Banco de México	Será autónomo en el ejercicio de sus funciones (art 28 párrafo 6)
10 Comisión Federal de Competencia Económica	Será un órgano autónomo (art 28 párrafo 14) Ejercerán su presupuesto de forma autónoma
11 Instituto Federal de Telecomunicaciones	Es un órgano autónomo (art 28 párrafo 15) Ejercerán su presupuesto de forma autónoma
12 Instituto Nacional Electoral	Es un organismo Público Autónomo (art 41, Apartado A)
13 Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Dotado de plena autonomía (art 73 fracción XXIX-H)
14 La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados	Tendrá autonomía técnica y de gestión.
15 Ministerio Público	Se organizará en una fiscalía General de la República como Órgano Público Autónomo. (art 102 A)
16 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Contará con autonomía de gestión y presupuestaria (art 102 B)
17 Entidades estatales de fiscalización	Serán órganos con autonomía técnica y de gestión y para decidir sobre sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. (art 116 fracc. II)

Como se podrá observar el hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo Órgano Constitucional Autónomo. Por otro lado, también se observa que el término autonomía no puede ser usado de manera genérica ni es absoluto en tanto que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan.

*“En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina Órganos de Relevancia Constitucional, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales”.*⁴⁵ Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación es creada por el Artículo 79 y se le otorga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, a su vez determina una lista de las tareas que tendrá a su cargo, sin embargo, en el párrafo inicial determina que se encuentra subordinada a la Cámara de Diputados y por ese sólo hecho no entra dentro del status de OCA.

Al respecto, también es importante señalar que el hecho de que la Constitución otorgue autonomía a un órgano, no significa que deba considerarse órgano constitucional autónomo. Dadas sus características y dependiendo del grado de autonomía, puede tratarse de un *órgano con autonomía constitucional*, el cual, de conformidad con el estudio elaborado por Sergio Márquez Rábago, se caracterizan por lo siguiente:

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

⁴⁵ Moreno Ileana, “Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano” (Breviarios jurídicos 34). Porrúa, México, 2005, Pág. 7

- b) Se estructuran y organizan en una ley secundaria, al contrario de los órganos constitucionales autónomos cuyas facultades y organización proceden de la Carta Magna.
- c) Pueden depender de un poder constituido bajo una relación de jerarquía, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, que cuenta con autonomía para realizar la calificación de los egresos públicos federales; y
- d) Tendrán las características de su propia naturaleza.⁴⁶

Como vemos el hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo Órgano Constitucional Autónomo pues éstos además de ser creados en la Constitución y ser dotados de Autonomía requieren otro tipo de características para que puedan ser, características que estudiaremos en el siguiente tema.

2.3 Órganos Constitucionales Autónomos.

Los Órganos Constitucionalmente Autónomos *“surgen al mundo jurídico a partir de la segunda Guerra Mundial en Europa”⁴⁷. “Su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder”⁴⁸.*

2.3.1 Justificación de su existencia en México

Filiberto Valentín Ugalde comenta:

“En un inicio, su creación (de los OCA) se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y

⁴⁶ Márquez Rábago, Sergio R., “Autonomía. Su alcance constitucional y jurisprudencial”, México, pág.9.

⁴⁷ Carbonell Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos en la constitución mexicana” en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI, Argentina, Fundación de derecho administrativo, s/f, Pág. 121.

⁴⁸ G. Segovia, Christian, Óp. cit. pág. 223.

actos de los depositarios del poder público. Por tal motivo, se establecieron en las normas jurídicas constitucionales. Dotándolos de independencia en su estructura orgánica y así alcanzar los fines para los que se crearon, es decir, para que ejerzan una función pública fundamental, y que por razones de su especialización e importancia social requería la autonomía del órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado”⁴⁹

Por otro lado, Vázquez Irizarry afirma

La creación de estas entidades públicas (los OCA) resulta paradójico. Por un lado son creadas por la desconfianza creciente hacia el gobierno, no se le reconoce legitimidad a sus instituciones y existe el escepticismo en cuanto a que el interés público sea beneficioso; y por otro lado la solución es crear una entidad que, aunque es de naturaleza gubernamental, no estará sujeta al tipo de influencia que impide a las agencias trabajar por el bienestar público. Dicho de otro modo, el hastío respecto al gobierno se resuelve con más gobierno. Este gobierno resolverá, sin embargo, problemas muy particulares o atenderá asuntos públicos de carácter especial, para lo cual contará con determinadas protecciones que lo aislarán del resto del gobierno”⁵⁰

Cada una de estas opiniones nos ha parecido importante y acertada pues la principal justificación de su existencia en México surge de la necesidad de restringir a los poderes clásicos, así como regular y sujetar al Derecho aquello a lo que Ferdinand Lasalle denomina los “factores reales de poder”. Los OCA deben ser un freno a los excesos de la partidocracia, con toques de ciudadanización.

Actualmente existe una crisis de representación política que afecta la legitimidad de todo el sistema democrático. Esto se ve reflejado al existir una opinión generalizada sobre la insatisfacción que ocasiona el desempeño de las instituciones públicas, por lo que su baja confiabilidad ocasiona la búsqueda de soluciones incluyentes, que abran canales a la participación de la sociedad.

⁴⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales autónomos” en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, no. 29, 2010, México, pág. 255

⁵⁰ Vázquez Irizarry, William, "La era de los órganos autónomos", en Poder Ejecutivo, SELA 2006, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, pág. 43

Aunque son muchos los problemas que se identifican con esta crisis de representación, hay tres que consideramos los más importantes: la corrupción, los partidos políticos y la ineficiencia gubernamental.

En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia⁵¹. Es importante recordar también el eje toral de la corrupción es la transgresión de una norma jurídica lo cual implica un delito en el cual se genera un beneficio indebido en detrimento de los recursos públicos.

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

Por último, la ineficiencia gubernamental, proviene de que las obras y servicios que se brindan a la población son no siempre de buena calidad e insuficientes para satisfacer las necesidades colectivas en forma eficiente.⁵²

Estos tres factores están siempre vinculados. De acuerdo con el estudio “México Anatomía de la Corrupción, de María Amparo Casar, elaborado por el CIDE e IMCO, las instituciones que se perciben como más corruptas entre los mexicanos son: los partidos políticos (91%), los funcionarios públicos (87%), el poder legislativo (83%) y el Poder Judicial (80%).

Solo 27 por ciento se encuentra satisfecho con la democracia. 91 por ciento no confía en los partidos políticos, 83 por ciento no confía en los legisladores y 80 por ciento no confía en las instituciones del sistema judicial, arroja la investigación.

⁵¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, Oficina de enlace y partenariado en Brasil disponible en <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/> consultado el 4 de Marzo de 2016.

⁵² Vázquez Irizarry, William, “La era de los órganos autónomos”, en: Poder Ejecutivo, SELA 2006, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pág. 39.

Se han sugerido variadas soluciones a estos problemas, recientemente se propuso la creación de una entidad anticorrupción. Que necesitaría lineamientos muy estrictos tanto en su creación como en su operación para no caer precisamente en el mal contra el que luchará.

Los costos políticos reflejan la insatisfacción con la democracia y genera crisis de representación. Es precisamente esta razón la aparición de los OCA, se justifica su existencia por la falta de instituciones que vigilen y controlen los excesos de los partidos que hacen política a través de las instituciones fundamentales del Estado, en que es necesario controlar la corrupción, fomentar la transparencia en el ejercicio de la función pública, representar a los grupos minoritarios y constituirse como ese vigilante de la actuación de las mayorías.

En México el primer OCA que surge a la vida jurídica es el Banco de México (1994). Institución que en la actualidad no podríamos concebir sin autonomía pues la historia nos demuestra el abuso que hacía el Ejecutivo Federal al emitir moneda y autofinanciarse préstamos que concluyeron en deudas que costaron mucho al desarrollo mexicano.

Enrique Peña Nieto, inició su mandato el 1 de diciembre de 2012. Al día siguiente, los principales partidos políticos del país pusieron en marcha el llamado Pacto por México, con varios compromisos, entre éstos la reforma de los sectores de las telecomunicaciones, energético, la radiodifusión, la competencia económica, educación, y con ellas, la creación en cada materia de un Órgano Constitucional Autónomo. Confiamos que esto es con el fin de que al ser órganos autónomos los técnicos especialistas en la materia, exista una mayor democratización y participación ciudadana en la toma de decisiones de carácter fundamental para el Estado mexicano.

2.3.2 Concepto

“Hoy en día es aceptado por la doctrina la idea de que dentro de un Estado haya funciones diferentes a la legislativa, ejecutiva y judicial, debido a las necesidades de perfeccionar las formas de actuación de los órganos públicos y la

distribución de sus funciones, mismas que son ejecutadas por los órganos constitucionales autónomos”⁵³.

Sin embargo, no se ha establecido una definición común para referirse a estas instituciones. La problemática se inicia desde la denominación misma. Para unos son órganos, para otros son organismos, para otros más son entes o entidades. Las más comunes son órgano u organismo, por lo que resulta conveniente señalar sus coincidencias y diferencias.

Este asunto supone una problemática de fondo expresada en la forma, por lo que es necesario abundar al respecto.

El Diccionario de la Real Academia⁵⁴ señala:

Órgano: del lat. Organum, y éste del gr. Opyavov

2. m. Cada una de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función.

7. m. Persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado.

Organismo:

3. m. Conjunto de leyes, usos y costumbres por los que se rige un cuerpo o institución social.

4. m. Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución.

La consulta al DRAE no resuelve por completo el problema, sin embargo, si hace una sutil diferencia al señalar que el órgano actúa en representación de una organización, o persona jurídica. Y por “organismo” dice que es el conjunto de un todo que rige una institución social.

⁵³ Guerra Reyes, Laura, “Órganos Constitucionales Autónomos, naturaleza jurídica y notas distintivas”, en Contribuciones a las ciencias sociales, Agosto 2014. www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

⁵⁴ Diccionario de la Real Academia Española, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=organismo> el 22 de septiembre de 2015.

De acuerdo con María Antonia Trujillo Rincón a pesar de la incertidumbre terminológica, existe un acuerdo según el cual los órganos del Estado tienen la función de constituir o actuar una voluntad que, jurídicamente, debe considerarse como voluntad del ente mismo. Así pues, en sus palabras:

“El concepto de órgano designaría las unidades funcionales de la entidad pública cuya actividad imputan a la persona jurídica en que se integran y cuya juridicidad no deriva de la imputación, sino de la determinación de su estructura por normas jurídicas.

Dentro de esta concepción mínima común se acepta que para que haya un órgano se necesitan dos requisitos: por una parte, que el órgano forme parte integrante de la estructura de un ente, y, por otra parte, que la actividad del órgano se considere por el derecho como directa e inmediatamente propia del ente mismo”⁵⁵

Características que son importantísimas para los OCA pues su función principal debe ser la realización de una actividad inmediata del organismo, el Estado.

En principio Órgano es un concepto biológico que tiene su origen en las ciencias naturales y que se ha incorporado en los estudios sociales.

Así podríamos considerar que el Estado constituye una realidad orgánica viva, por las relaciones vivas entre grupos sociales. En cuanto persona, supone una esfera de competencias y una posibilidad jurídica que necesita de órganos para expresar su voluntad y realizar sus funciones esenciales que se encuentran plasmadas en la Constitución; de ahí que los órganos del Estado sean necesariamente órganos constitucionales, cuya competencia se encuentra determinada por la Carta Magna. Es decir el órgano, los OCA, no actúan en representación del organismo, el Estado, sino que forma parte de él.

Con esto confirmamos que los entes autónomos materia de nuestro estudio, los OCA, no deberían ser organismos, sino órganos, Órganos del Estado.

⁵⁵ Trujillo Rincón, María Antonia, Los Conflictos entre Órganos Constitucionales del Estado, Publicaciones Congreso de los Diputados, Madrid, 1995 pág. 28

Sin embargo, en el constitucionalismo mexicano, las figuras en comento son utilizadas de forma disímbolas. Se llama organismos a los que deberían ser órganos y viceversa. Encontramos por ejemplo que la Constitución establece en el Artículo 6° que “la Federación contará con un organismo autónomo especializado”, creando así al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mientras que la ley reglamentaria establece que “el Instituto es un órgano, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”.

En suma, “no sólo la cantidad y la dispersión de los entes autónomos en la Constitución significa un problema, sino también su nomenclatura, uso disímbolo y escasa o nula definición en cuanto a su naturaleza, alcances y distinciones”⁵⁶.

De ahí que la primera propuesta de reforma constitucional se refiere a la uniformidad conceptual en la denominación de estos entes y de entrada significaría cambiar la naturaleza de las siguientes entidades para dejar de ser organismo como actualmente la constitución los denomina y convertirse en órgano, Órgano Constitucional Autónomo. Tal es el caso de la CNDH Art.102 B; INE Art 41; INEGI Art 26; INEE Art 3 IX; y el INAI Art. 6 A.

Sin embargo, aún no contestamos nuestra interrogante principal ¿Qué es un OCA? para responder, citamos a algunos autores del tema:

Jaime Cárdenas Gracia dice:

“podemos definir los órganos constitucionales autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del estado”⁵⁷

Para este autor basta tener un respaldo constitucional y que no dependan de ninguno de los tres poderes tradicionales

Por su parte, Trujillo Rincón considera que son Órganos Constitucionales Autónomos

⁵⁶ Íbidem. pág. 123.

⁵⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F., “Una constitución para la democracias. Propuesta para un nuevo orden constitucional”, 2ª ed., IJ-UNAM, México, 2000, pág. 244.

“aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siendo aplicables ni el concepto de autarquía⁵⁸ ni el de jerarquía”⁵⁹

En la actualidad no existe una definición constitucional o legal que permita su identificación de manera inequívoca. De hecho la ausencia de definición de dichos órganos en nuestra Ley Suprema ha aparejado una incorrecta legislación en la materia.

La legislación secundaria que se ha encargado de definir a los Órganos Constitucionales Autónomos es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 3, fracc IX dice:

Art. 3 Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

IX. Órganos Constitucionales Autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observa, esta Ley no ofrece un concepto, sino que se limita a señalar cuáles son. Y cabe aclarar que esta lista es incompleta.

⁵⁸Autarquía: Es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas de administrarse a sí mismas, con independencia de los poderes centrales o estatales, aunque están sujetos a coordinación y control, lo que comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado. Matheus, María Milagros “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, Cuestiones Políticas (Venezuela), núm. 14 (1995), pág. 123, en Pedroza de la Llave, Susana Thalia, op cit, pág. 178

⁵⁹ Citada en Carbonell, Miguel, “Los órganos Constitucionales autónomos en la Constitución Mexicana” en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI, Argentina, Fundación de derecho administrativo, s/f, pág. 123; como Trujillo Rincón, Ma. Antonia, “Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado”, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, pág.41-42.

Con lo hasta ahora expuesto podemos señalar que: un OCA es aquel órgano creado directamente en la Constitución la cual le otorga una autonomía plena y le crea una esfera de competencias. Sin embargo para adquirir el estatus de OCA es necesario cumplir con una serie de características que a continuación estudiaremos.

2.3.3 Características

John Ackerman explica que existen dos enfoques teóricos dominantes para atribuir las características a los Órganos Constitucionalmente Autónomos. El maximalista y el Minimalista.

a) El enfoque Maximalista

Por un lado el que él llama “maximalista” que parte del esquema desarrollado por Manuel García Pelayo.

García Pelayo⁶⁰ preocupado por la identificación de estos órganos, propone ciertos criterios de distinción, cabe aclarar que lo hace tomando como base al Tribunal Constitucional Español el cual explica como un cuarto poder. De acuerdo con su punto de vista, los únicos órganos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con los siguientes elementos característicos:

1. La inmediatez. Es decir, son órganos que están explícitamente “establecidos y configurados por la Constitución”. El texto constitucional tendría que especificar con detalle la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias así como su estatus jurídico.
2. La esencialidad. Debe formar parte esencial de la estructura del Estado. El autor propone imaginar qué pasaría si el órgano en cuestión desapareciera. Plantea que si tal acontecimiento trastoca la sustancialidad del sistema constitucional vigente entonces el órgano correspondiente sería efectivamente una institución digna de ser llamada “órgano constitucional”.

⁶⁰ García Pelayo, Manuel, “Las transformaciones del Estado contemporáneo, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1993. Pág 20 y ss.

3. Dirección política. Los órganos constitucionales deben participar directamente “en la dirección política del Estado”. Los órganos deben tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional. No se deben limitar a aplicar o interpretar normas diseñadas por otra institución, sino que deben determinar políticas y lineamientos generales de actuación a las autoridades públicas.
4. La paridad de rango y las relaciones de coordinación. Un órgano constitucional no debe estar subordinado a ningún otro órgano y debe contar con poder supremo en su ámbito de competencia. Además debe mantener una coordinación constante y regulada por la misma Constitución con los otros órganos constitucionales.
5. Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.⁶¹

Actualmente no todos los OCA en México no están configurados de acuerdo a estas categorías que señala García Pelayo.

John Ackerman, considera que las características señaladas por Manuel García Pelayo respecto de los Órganos Constitucionales Autónomos sólo aplican al Tribunal Constitucional español pero que no corresponden con la naturaleza de los OCA mexicanos debido a que “*no buscan colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales, sino solamente ejercer de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública*”.⁶²

Aunque coincidimos con la idea de que los Órganos Constitucionalmente Autónomos deben estar establecidos y configurados (tener una esfera competencial

⁶¹ García Pelayo, Manuel, “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. , Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p.12

⁶² Ackerman John, “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” IJ-UNAM, México, pág. 8

determinada) en la Constitución, consideramos que, debe existir una legislación secundaria que los regule. Es decir, el texto constitucional debe crear al OCA, darle nombre, y definir su objeto o fines.

Respecto al nivel de autonomía que plantea García Pelayo no estamos de acuerdo, pues para que un oca ejerza de forma adecuada su función que le es encomendada no debe encontrarse subordinado bajo ninguna justificación y debe contar con el nivel más amplio de autonomía que la constitución pueda otorgar. No es suficiente contar con una autonomía orgánica y funcional sino que requiere forzosamente una autonomía política y financiera que le permita tomar sus decisiones y ejercer su presupuesto de una manera libre y responsable. Siempre apegado al principio de legalidad.

Una manera de replantear su status de OCA sería respondiendo a la interrogante que menciona García Pelayo ¿qué es lo que pasaría si dejara de existir ese OCA?

b) El enfoque Minimalista

Por otro lado, Ackerman explica que existe un enfoque al que denomina “minimalista” de acuerdo con el cual casi cualquier órgano explícitamente creado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un Órgano Constitucional Autónomo.

Existe también un tercer enfoque denominado alternativo dentro del cual consideramos se encuentra Miguel Carbonell.

Éste autor sostiene que las características principales de los órganos constitucionalmente autónomos son las siguientes⁶³:

- i. Son creados de forma directa por el texto constitucional
- ii. Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no

⁶³ Carbonell, Miguel, op cit pág. 123.

podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar, sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa se haga de los mandatos constitucionales

- iii. Llevan a cabo funciones esenciales del Estados
- iv. Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite- son revisables de acuerdo con lo que

De lo antes mencionado ubicamos claramente que para el foque minimalista basta el hecho de que un órgano sea creado expresamente por la Constitución y que no se encuentre del organigrama de ninguno de los poderes clásicos para que pueda considerarse OCA. Por otro lado, el enfoque Maximalista sugiere características muy precisas para que los órganos puedan tener el status de Oca tal como señala García Pelayo.

Adicionalmente a los dos enfoques mencionados, tenemos las tesis de la SCJN que también señalan las características de los OCA.

Las jurisprudencias emitidas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación enumeran las siguientes características:

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 20/2007 (PLENO) ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. 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 sociedad.”⁶⁴

De lo anterior se concluye que las características son: establecidos en la Constitución; relaciones de coordinación con órganos del mismo nivel; autonomía orgánica y financiera; y deben atender funciones originarias del Estado.

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 12/2008 (PLENO) 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

⁶⁴ Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

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 sociedad.⁶⁵

Así, de acuerdo con nuestra Corte Suprema, los órganos constitucionalmente autónomos sólo pueden ser creados mediante una norma constitucional y su finalidad general es la de garantizar una mayor especialización, agilización, control y transparencia de funciones públicas específicas. Todo ello sin alterar o destruir el principio tradicional de la división de poderes.

La única diferencia apreciable entre uno y otro criterio, es que en la Jurisprudencia 12/2008 reconoce que no sólo deben estar establecidos, sino que también deben estar “configurados directamente” en la Constitución. Es importante señalar que los dos criterios mencionan que los OCA deben atender funciones coyunturales, primarias u originarias del Estado.

⁶⁵ Controversia constitucional 32/2005.- Actor: Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.- 22 de mayo de 2006.- Unanimidad de ocho votos (Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas).- Ponente: Juan N. Silva Meza.- Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

Por su parte la Dra. Pedroza de Llave proporciona una lista más larga de las características que considera deben de cumplir éstos órganos:

- i. Autonomía de tipo político y jurídica.
- ii. El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal.
- iii. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos
- iv. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- v. Deben contar con capacidad para auto organizarse. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.
- vi. Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
- vii. Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- viii. Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etc.
- ix. Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia que se trate.
- x. Los nombramientos son de mayor duración que los de los demás autoridades políticas.
- xi. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes científicas culturales o de beneficencia.
- xii. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

- xiii. El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública
- xiv. Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- xv. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
- xvi. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada
- xvii. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
- xviii. Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar competencias ante el órgano parlamentario.
- xix. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del poder Legislativo, Ejecutivo o del Poder Judicial.⁶⁶

Como vemos, la doctora Pedroza de la Llave detalla las características que deberían de tener los OCA. Nos ha parecido importante retomar estas características porque básicamente se resume en que los OCA deben contar con cada una de las categorías de autonomía señaladas en la primera parte de este capítulo, la autonomía técnica, política, administrativa y financiera, creados y determinados por mandato directo de la constitución. Además añade la importancia de que los titulares de estos órganos sean personas especializadas en la materia de que se trate, que las decisiones más importantes se deben de tomar de forma colegiada y que los órganos presenten informes al órgano parlamentario, que en el caso de México sería al Congreso de la Unión.

La creación desordenada y sin estrategia de los OCA puede llevar a una crisis institucional que provoque la ausencia de las relaciones de paridad y coordinación entre órganos del Estado.

Manuel García Pelayo prevé esta idea de la siguiente manera:

⁶⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, op cit, pág. 178 y 179.

“Una unilateral extensión del pluralismo podría conducir a un proceso acumulativo de atomización o factorización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forman parte los componentes pluralistas. Tal posibilidad sólo puede ser neutralizada por la presencia de la integración, concepto caracterizado, precisamente, por la síntesis dialéctica entre pluralidad y unidad, por la superación de la autonomía entre la simple suma o agregación, de un lado, y la uniformidad o la socialización en pautas homogéneas, de otro.⁶⁷

Por esta razón concluimos que las características principales que deben reunir los Órganos Constitucionalmente Autónomos para adquirir esta categoría. Son las explicadas por García Pelayo, con algunas peculiaridades que incluimos:

a) *La inmediatez*. El texto constitucional debe conferirles expresamente:

- Creación
- Nombre

b) *La esencialidad*. Debe formar parte esencial de la estructura del Estado. ¿qué pasaría si el órgano en cuestión desapareciera?

c) *Dirección política*. Los órganos deben tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional

d) *La paridad de rango y las relaciones de coordinación*. Ubicación fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Debe contar con poder supremo en su ámbito de competencia.

e) *Autonomía*.

- Independencia jurídica de los poderes del Estado (autonomía política)
- Atribución de una o varias funciones del Estado (autonomía técnica).
- Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía legal).

⁶⁷ García Pelayo, Mnuel, “El status del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981, pág. 27

- Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera y administrativa).

Así que de los 17 entes autónomos que señala la Constitución encontramos que no todos configuran la categoría de OCA. Para la doctrina y la legislación los que sí entran dentro de esta configuración son:

- INEE Art. 3
- INAP Art.6 A fracc.VIII
- INEGI Art. 26B
- CONEVAL Art. 26C
- BANCO DE MÉXICO Art. 28
- IFT Art. 28
- COFECE Art. 28
- INE Art. 41 Apartado A
- FISCALIA GENERAL DE LA REPÚBLICA Art. 102 A
- CNDH Art. 102B

Principalmente porque como características básicas (enfoque minimalista): son creados y dotados de autonomía plena directamente en el texto Constitucional y no se encuentran dentro del Organigrama de ninguno de los poderes de la Unión.

2.3.4 Naturaleza Jurídica

Actualmente es difícil establecer la naturaleza jurídica de los OCA debido a que la Constitución y su respectiva ley secundaria, les otorgan una naturaleza jurídica diferente.

Así encontramos que de acuerdo a la naturaleza jurídica que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe:

- Persona de Derecho Público con carácter de Autónomo
 - Banco de México
- Organismo con autonomía de gestión y presupuestaria
 - CNDH
- Organismo con autonomía técnica y de gestión
 - INEGI
- Organismo Público Autónomo
 - INEE
 - INE
- Organismo Autónomo
 - INAI
- Órgano Autónomo
 - CONEVAL
 - COFECE
 - IFT
- Órgano Público autónomo
 - Fiscalía General de la República

Como vemos, es difícil establecer una única Naturaleza Jurídica para los OCA, porque cada uno es designado por el propio texto constitucional con una Naturaleza Jurídica diferente.

Al respecto Laura Guerra Reyes considera que:

“éstos (los OCA) son personas de Derecho público que forman parte del Estado Mexicano y debe atenderse a la naturaleza de su función para determinar exactamente su naturaleza jurídica”.⁶⁸

Contrario a la opinión de esta autora, consideramos importante determinar en la Constitución y en las legislaciones secundarias una unificación de criterios

⁶⁸ Guerra Reyes, Laura, op cit.

respecto a estos órganos y así que la única naturaleza jurídica que exista para referirse a ellos sea la de:

Órgano Constitucional Autónomo

2.3.5 Opinión Doctrinal

La Doctora Susana Pedroza de la Llave considera:

“la administración descentralizada funcionalmente, es decir, a los institutos autónomos, las corporaciones o empresas del Estado, entre otros, en el caso mexicano primero fueron las universidades públicas, más tarde el banco de México, recientemente el instituto Federan Electoral, el órgano Superior de Fiscalización y ahora la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En las transformaciones que han experimentado estos organismos autónomos se percibe la evolución -paralela a la propia evolución de los mismos- de la división del poder y la concepción del Estado. Estas instancias autónomas acotan el poder que sobre estas materias tenía en la práctica el presidente de la República, principalmente. Ahora de lo que se trata es que esas autonomías no salgan del control de la soberanía y rivalicen con las instituciones democráticas.”⁶⁹

De la lectura anterior podemos observar que Pedroza de la Llave reconoce a los OCA como parte del Estado y no de la Administración Pública Federal. Los señala como instancias que le quitan funciones al presidente, sin embargo, considera importante señalar, y coincidimos, el hecho de que estas autonomías no deben salir del control de la soberanía y rivalizar con las instituciones conformantes de la democracia.

Ugalde Calderón observa que “son indispensables en la evolución contemporánea del Estado Constitucional de Derecho”⁷⁰ y que “es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración

⁶⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, op cit, pág. 192

⁷⁰ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, op cit. Pág. 253

pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano”⁷¹.

Al respecto, consideramos que una cosa es la evolución del Estado expresado en un nuevo constitucionalismo y otra es el embrollo existente en la Ley Fundamental con respecto a la autonomía otorgada a los entes públicos.

John Ackerman: “no se puede desdeñar a los organismos autónomos como un fenómeno pasajero, como una moda o como algo utilizado exclusivamente por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas. La cantidad de organismos que existen actualmente alrededor del mundo, el avance de los criterios jurisprudenciales en la materia y los rediseños constitucionales que se han llevado a cabo recientemente, en América Latina en particular, nos obligan a concebir los organismos autónomos como parte de una revolución silenciosa que está tomando lugar a nivel internacional en la división de poderes”.⁷²

Pedro Salazar Sugiere una lista de reformas constitucionales con la finalidad de mejorar la regulación de los órganos constitucionales autónomos y dice: “convendría modificar el artículo 49 Constitucional para incluir expresamente a los “órganos constitucionales autónomos y de esta forma se confirmaría su estatus jurídico como parte integrante del estado, aunque con una naturaleza distinta, junto a los poderes que integran el supremo poder de la federación. Para aquellos que la Constitución no lo establece de manera expresa, se propone precisar que, tal como ya sucede con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el titular respectivo “presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades”.

El mismo autor Propone garantizar que los titulares y altos mandos de los órganos constitucionales autónomos sean sujetos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Considera la creación de un capítulo V en el título tercero constitucional con el título específico “De los Órganos Constitucionales Autónomos”,

⁷¹ Ibidem, Pág. 257

⁷² Ackerman, John M. op cit. Pag. 68.

esto con la finalidad de regular de manera uniforme los múltiples aspectos comunes de dichas instancias.⁷³

Filiberto Valentín Ugalde señala “Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio”.⁷⁴

Brenda Rodríguez considera que “muchos de estos órganos carecen de leyes que los organicen y marquen las pautas para su correcto funcionamiento. Aunado a esto, no debemos perder de vista el objetivo de estos institutos, la rendición de cuentas y la transparencia como prioridad. Es importante mencionar también, que la designación de las cabezas de estos institutos debería tener especial cuidado, sobre todo, porque no son cargos de elección popular; por ende la designación colegiada debe ser garantizada, ya que, de lo contrario, la dependencia hacia alguno de los poderes del Estado amenazaría la naturaleza misma de los órganos constitucionales autónomos.”⁷⁵

Para **Luis Rubio**⁷⁶ en México los órganos constitucionales autónomos no representan necesariamente una receta de éxito.

"Cada uno tiene su diseño institucional, algunos son mejores que otros, pero en general no hemos librado esta noción de que son mejores los ciudadanos que no tienen experiencia de gobierno que quienes tienen un perfil de

⁷³ Salazar, Pedro y Salgado Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en “Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas” Coord. Serna de la Garza, José María, IJ-UNAM. 2009. pág. 597, 598 y 605.

⁷⁴ Filiberto Valentín Ugalde, op cit. pág. 257

⁷⁵ Rodríguez, Brenda, “Los organismos constitucionales autónomos. Un análisis al amparo de las nuevas reformas” disponible en http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/brenda_rodriguez.pdf consultado el 2 de Octubre de 2015.

⁷⁶ Presidente del Centro de Investigación para el Desarrollo disponible en <http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=201304070614364901&t=>

funcionarios con visión de Estado o los que tienen experiencia en el sector de la actividad, y por eso no necesariamente son una receta de éxito", indica.

2.4 OCA en el Ámbito Internacional

Así mismo a nivel internacional el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos es cada vez más relevante debido a la multiplicación y trascendencia que estas instituciones año con año han adquirido.

2.4.1 España

“La aparición de los sistemas de justicia constitucional constituye uno de los fenómenos que tras la segunda guerra mundial adquieren mayor relevancia en el ámbito europeo. En base a ellos se han creado unos órganos denominados, generalmente Tribunales Constitucionales, cuya función es la defensa de la Constitución”⁷⁷.

Así, en España, la Constitución regula un órgano, el Tribunal Constitucional, que como ya habíamos visto, según, García Pelayo tiene, “su nota peculiar y distintiva dentro de la estructura institucional del Estado y (es) lo que determina su *status* dentro del orden constitucional”⁷⁸.

Ha sido organizado como un órgano jurisdiccional para velar por la supremacía constitucional, ya que “si careciese de esta garantía se mostraría “jurídicamente imperfecta”⁷⁹.

Pérez Royo considera que “el Tribunal Constitucional es “un órgano artificial inventado por el constituyente democrático del siglo XX para completar la división tripartita clásica de poderes ante la insuficiencia de esta última para controlar el ejercicio del poder del Estado y evitar su desnaturalización autoritaria. Se trata pues,

⁷⁷ Aba Catoira, Ana, “La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español”, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1999, pág. 217

⁷⁸ García Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, Vol. I, Núm. 1, 1981, pág. 11.

⁷⁹ *Ibidem* pág. 18.

de un producto de la falta de respeto a la Constitución por los poderes clásicos del Estado”⁸⁰.

Podemos concluir que el Alto Tribunal se sitúa fuera de la jurisdicción ordinaria, quedando por encima de los poderes constituidos. “Lo que viene a confirmar que se trata de un órgano jurisdiccional *sui generis* que completa la clásica división tripartita de poderes, que se revela insuficiente para controlar, de manera eficaz, el ejercicio del poder del Estado”⁸¹. Esta división de poderes se completa con el ejercicio de determinadas funciones que la constitución atribuye al Tribunal Constitucional, quien a través de la revisión judicial de la constitucionalidad de la legislación y de otras actuaciones del Estado, tiene “el potencial de servir como instrumento para proteger a individuos y minorías”⁸².

2.4.2 Ecuador

La carta magna de Ecuador⁸³ establece en el capítulo quinto del libro IV una “Función de Transparencia y Control Social”.

En su artículo 204 establece:

“La función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”.

Así mismo señala a los integrantes de esta función y los dota de personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, es decir

⁸⁰ Pérez Royo, Javier, “ Tribunal Constitucional y división de poderes”, Técnos, Madrid, 1988, pág. 17

⁸¹ Aba Catoira, Ana, op cit. pág. 221.

⁸² Cappelletti, Mauro, “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la Justicia Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 17, 1986, pág.38

⁸³ Constitución del Ecuador disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

les otorga una autonomía plena. Por eso consideramos que podrían considerarse auténticos OCA y son:

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Defensoría del Pueblo
- La Contraloría General del Estado
- Las Superintendencias

Señala también la Constitución que los representantes de cada una de estas entidades ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, la función legislativa no puede otorgar nombramientos, la designación de sus máximas autoridades deben ser de nacionalidad ecuatoriana y serán seleccionados mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda.

Los titulares de las entidades de la función de Transparencia y Control Social conformarán una Instancia de Coordinación que es responsable de formular políticas públicas de transparencia, control rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción, presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

El consejo de participación ciudadana y Control Social es un organismo único en la materia. Tiene la responsabilidad de implementar mecanismos de participación ciudadana en todas las áreas del gobierno, investigar y litigar casos de corrupción, proteger denunciantes, así como coordinar el procesos de selección y finalmente designar a los titulares de una gran cantidad de organismos especializados, incluyendo la Procuraduría General del Estado, todas las súper intendencias, la Defensoría del Pueblo, la defensoría pública, la fiscalía general del Estado la contraloría del Estado, el consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.

Los siete integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control social son elegidos de entre las personas postuladas por la sociedad por medio de un

“concurso público de oposición y mérito” que incluye “veeduría y derecho a impugnación ciudadana”. Para la selección por el Consejo de los titulares de los otros órganos, el consejo conforma comisiones ad hoc integradas en partes iguales por funcionarios públicos y ciudadanos independientes para evaluar y examinar las candidaturas. Todos los procesos de selección están “sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana”.

“En pocas palabras, la Constitución de Ecuador establece un nuevo poder ciudadano plenamente independiente de los poderes tradicionales del Estado cuya responsabilidad principal es fiscalizar y controlar la gestión pública gubernamental”⁸⁴. Esta función de Transparencia y Control social cumple cabalmente con los criterios que García Pelayo exige de los órganos constitucionales autónomos⁸⁵.

2.4.3 Venezuela⁸⁶

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela está estructurada de una manera similar a la Constitución de Ecuador. En Venezuela, el poder a cargo de la función de la rendición de cuentas se llama “Poder Ciudadano” e incluye tres organismo, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, y la Contraloría General de la República. El ordenamiento Venezolano va más allá del Ecuatoriano ya que en lugar de una simple “instancia de coordinación” a la cabeza de este poder se establece formalmente un “Consejo Moral Republicano”⁸⁷.

El consejo está integrado por los titulares de los tres órganos y cuenta con una variedad de funciones propias. Por ejemplo, participa en el proceso de selección de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia así como de los titulares del mismo Poder Ciudadano, califica las “faltas graves” en que podrían haber incurrido los ministros del tribunal superior y podrían justificar su destitución, y cuenta con la

⁸⁴ Ackerman John op cit. pág. 13

⁸⁵ Rango Constitucional, Participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes, García Pelayo, Manuel, op. cit.

⁸⁶ Ackerman John, “Organismos Autónomos y la nueva division de poderes en México y America Latina” op cit. pág 13

⁸⁷ Ackerman John, “Autonomía y Constitución. El Nuevo Estado democrático”, op cit., pág. 43

facultad para sancionar directamente a funcionarios públicos por medio de una amonestación o censura pública (artículo 10° de la Ley Orgánica del poder ciudadano).

Para la selección de los integrantes del Poder Ciudadano, el mismo Consejo moral Republicano establece Comités de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano integrados por “representantes de diversos sectores de la sociedad”. A partir de las recomendaciones de estos comités ad hoc, el Poder posteriormente somete una terna para cada puesto vacante a la Asamblea Nacional para que los legisladores escojan uno con una votación de dos terceras partes. Si la asamblea nacional no logra seleccionar ninguno de los integrantes, la terna entonces se somete a votación popular.

Un detalle que llama la atención es que a diferencia del caso de Ecuador, en Venezuela el Ministerio público forma parte del poder Ciudadano. En ecuador, el “Fiscalía General del Estado” también cuenta con autonomía técnica y de gestión, pero forma parte del Poder Judicial. Esta diferencia implica mayor presencia legal y capacidad coercitiva del Poder Ciudadano de Venezuela que la Función de Transparencia y Control Social de Ecuador.

La Constitución de Venezuela entonces constituye otro ejemplo de la creación de órganos independiente y especializada del Estado para exigir la rendición de cuentas gubernamental. En lugar de esperar que la acción de las elecciones populares y los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial resulten en la rendición de cuentas de los gobernantes.

Tanto Venezuela como Ecuador decidieron establecer un nuevo poder del Estado que podría intervenir de manera directa y permanente en la materia desde un punto de vista social.

Este modelo emergente de diseño institucional para la rendición de cuentas atiende a varios problemas estructurales que aquejan a las democracias latinoamericanas. Al integrar un poder permanente con financiamiento propio y dedicación exclusiva al tema de la rendición de cuentas, se garantiza un acceso y

utilización más plena de la información sobre las actividades de los funcionarios públicos. Al asegurar una activa participación ciudadana tanto en el proceso de selección de los titulares como en la acción misma de los organismos, se atiende el problema de la burocratización de los procesos de fiscalización. Finalmente, al crear un espacio autónomo para la realización de estas tareas se busca blindar las tareas de vigilancia estatal del juego de la política y la partidocracia.

RECAPITULANDO:

Si bien Ecuador y Venezuela son los casos que presentan mayor desarrollo con respecto al rediseño institucional para la rendición de cuentas en la región latinoamericana, no son de ninguna manera los únicos. En años recientes Bolivia, Argentina, Colombia Chile y Brasil, entre otros países, también han experimentado avances importantes en la materia.

El caso mexicano no se concentra en la rendición de cuentas, los OCA se han reproducido en la función administrativa. Lo señalado para Ecuador y Venezuela es como un ejemplo de las formas y fines variados para los cuales se pueden crear los OCA y a la vez quizá un camino a seguir para México porque en la actualidad, ni la Auditoría Superior de la Federación, ni la Secretaría de la Función Pública, ni la creada pero inexistente Fiscalía General de la República tienen la autonomía y autoridad que sus contrapartes en los países mencionados.

La irrupción de los OCA en la escena mexicana a partir de los años noventa; “con más o menos autonomía su aparición ha respondido más o menos a las necesidades sociales, políticas y jurídicas; en algún caso, primero desconcentrado, luego descentralizado, finalmente autónomo; unos con más o menos participación del congreso o de las cámaras en el nombramiento de sus titulares; más o menos imparciales; más o menos desvinculados del Ejecutivo”⁸⁸.

La multiplicación de estos órganos y la falta de uniformidad en su origen, organización, fines, entre otros, varias veces ya señalados, son el fondo de las características que estudiaremos en el siguiente capítulo.

⁸⁸ Cárdenas Gracia, Jaime F., op cit. pág. 161.

CAPITULO III

LOS ÓRGANOS Y LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS EN MÉXICO.

“La autonomía no deriva solo de un marco jurídico (que la otorga o la niega), sino de la voluntad y la capacidad de cualquier institución o grupo social para ejercerla y consolidarla en los hechos”

Alberto Arnaut Salgado

SUMARIO: 3.1 APARICIÓN DE LOS OCA EN LA ESCENA NACIONAL; 3.2 CONFIGURACIÓN DE LOS OCA EN LA CARTA MAGNA; 3.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO; 3.4 TITULARES DE LOS OCA; 3.5 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

El objetivo de este capítulo, es precisar los rasgos comunes de los Órganos Constitucionalmente Autónomos en México, sin embargo, “esto es más un ejercicio de prospectiva que de identificación, una búsqueda más que un recuento ya que actualmente es una asignatura pendiente para el constitucionalismo contemporáneo”⁸⁹.

3.1 Aparición de los OCA en la Escena Nacional

La aparición de estas entidades en la escena nacional es a partir de los años noventa; bajo el periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y en el que como apunta el Maestro Raúl González Schmal- *“se creó casi una nueva Constitución en*

⁸⁹ Caballero Ochoa José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos, más allá de la división de poderes”, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000, pág. 156.

México, en cuanto se alteraron varias de las que se consideraban decisiones políticas fundamentales. ⁹⁰

A partir de ese sexenio los OCA se han incluido en la Constitución. No en el mismo nivel, ni con similar vínculo con los Poderes de la Unión, ni con pautas semejantes sobre el manejo del presupuesto; de hecho, aún hoy no se han establecido directrices comunes para esta categoría de entes constitucionales. Sin embargo, fue claro el afán del Ejecutivo de llevar a México a la modernidad al crear estas entidades. Se trató más de una búsqueda de aceptación de los socios comerciales, que de la participación eficaz de la sociedad y de los partidos representados en el Congreso; más de callar las exigencias sociales, que de dotar al Estado de órganos técnicamente eficientes e independientes.

En sintonía con esta premisa, dice Caballero Ochoa:

“es por esto que podemos afirmar que han sido las demandas sociales, la causa principal de la aparición de los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, a raíz de la incorporación en la arena constitucional de estas figuras, se ha generado un proceso de reflexión en torno a su naturaleza jurídica, a sus características comunes, acerca de la dinámica de vinculación con los poderes, o del alcance mismo de sus atribuciones”⁹¹.

Como hemos apuntado antes, durante las últimas dos décadas se otorgó autonomía constitucional a entes de diferente naturaleza, a lo cual John Ackerman comenta,

“los reformadores mexicanos no se han atrevido a agrupar estos organismos bajo un solo título o capítulo en la Constitución o de otra manera darles una regulación común. Cada órgano está constituido por un artículo diferente de la carta Magna, muchas veces a gran distancia los unos de los otros”.⁹²

⁹⁰ González Schmal Raúl, "Las reformas constitucionales en el sexenio de Salinas", *Jurídicas. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, No. 25, 1995- II, p. 225

⁹¹ Caballero Ochoa, José Luis, *op cit.* pp. 160.

⁹² John Ackerman *op. cit.* pág. 18

Incluso, no se tiene con precisión cuáles son estos órganos. La justificación a esta situación, apunta Segovia, consiste en que *“El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o conflicto de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso aún no hay un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos”*⁹³.

Por esta razón elaboramos una tabla en dónde diferentes disposiciones jurídicas mencionan cuáles son los OCA.

	Orden Jurídico Nacional	Ley Federal de Transparencia	Auditoría Superior de la Federación 2014	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2014
Banco de México	SI	SI	NO	NO
COFECE	SI	SI	NO	SI
CNDH	SI	SI	SI	SI
CONEVAL	SI	NO	NO	NO
IFT	SI	SI	SI	SI
INE	SI	SI	SI	SI
INEGI	SI	NO	NO	NO
INAI	SI	NO	SI	SI
INEE	SI	NO	NO	SI
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	SI	NO	SI	NO
Tribunal Unitario Agrario	SI	NO	NO	NO
Tribunal Superior Agrario	SI	NO	NO	NO
Universidad Nacional Autónoma de México	SI	SI	NO	NO
Universidad Autónoma de	SI	SI	NO	NO

⁹³ G. Segovia, Christian, op cit., pág. 225

Chapingo				
Universidad Autónoma Metropolitana	SI	SI	NO	NO
Poder Legislativo	NO	NO	NO	SI
Poder Judicial	NO	NO	NO	SI

Como vemos, no existe una unificación de criterios respecto a cuáles sí y cuáles no son los OCA, es por eso, que de lo concluido en el capítulo anterior, encontramos que diez entes autónomos, entre órganos y organismos, son materia de nuestro estudio. Porque como características básicas: son creados y dotados de autonomía directamente en la Constitución y no se encuentran dentro del Organigrama de ninguno de los poderes de la Unión.

Estos entes autónomos son: el Banco de México; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;; Instituto Nacional para la evaluación de la Educación; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional Electoral; el Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y la Fiscalía General de la República.

3.2 configuración de los OCA en la Carta Magna

A continuación se presenta un cuadro que permite identificar más fácilmente a los Órganos Constitucionalmente Autónomos tomando en cuenta su creación (el articulado de la Carta Magna y respecto al año de Inserción) y la naturaleza de órgano u organismo que la Constitución le confirió.

Nombre		Naturaleza	Año de creación	Competencia
BANXICO Art. 28	Encuentra su nombre en la Ley secundaria	Por ley es Persona de Derecho Público	1994	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
CNDH Art. 102 B	La Constitución lo nombra	Organismo	1999	Investiga violaciones graves de derechos humanos
INEGI Art. 26 B	Encuentra su nombre en la Ley secundaria	Organismo	2006	Facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.
INEE Art. 3 IX	La Constitución lo nombra	Organismo	2013	Evalúa la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior
COFECE Art. 28	La Constitución lo nombra	Órgano	2013	Garantizar la libre competencia y concurrencia, prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados,
IFT Art. 28	La Constitución lo nombra	Órgano	2013	El IFT será la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones
INE Art. 41 V	La Constitución lo nombra	Organismo	2014	Preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales
CONEVAL Art. 26 C	La Constitución lo nombra	Órgano	2014	A cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social
INAI Art. 6 VIII	Encuentra su nombre en la Ley secundaria	Organismo	2014	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, órganos autónomos, etc.
F.G.R Art. 102 A	La Constitución lo nombra	Órgano	2014	Investigación de los delitos y ejercicio de la acción penal

Como puede apreciarse en el periodo 2013-2014 surgieron siete órganos constitucionales autónomos en los temas de evaluación de la educación, competencia económica, telecomunicaciones, acceso a la democracia, evaluación de la pobreza y de la política de desarrollo social, acceso a la información pública y ejercicio de la acción penal.

Esta tendencia reformadora que ha impulsado la actual administración federal, obedece entre otros factores, al cumplimiento de recomendaciones formuladas por organismos internacionales.

Por ejemplo, en la exposición de motivos de la iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materias de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, suscrita por el Presidente de la República el 11 de marzo de 2013, en donde se crea al IFT y al COFECE como OCA se menciona que la organización para la Cooperación y Desarrollo Económico recomienda que “los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado”

Y resulta interesante señalar que actualmente estos dos OCA son los órganos con mayor grado de Autonomía con respecto a los demás que poseen su misma naturaleza.

“La COFECE es un órgano autónomo que tiene como misión garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones prohibidas, regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia, así como las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución, los tratados y las leyes”.⁹⁴

Por otro lado, la CNDH y el INE, son instituciones que no podríamos concebir sin autonomía, pues es precisamente su fundamento más importante, cuando menos en un Estado democrático y de Derecho. Ambas requieren tomar decisiones sin la

⁹⁴ Información obtenida de la página oficial de la COFECE <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece>

interferencia de los poderes públicos y de los partidos, ya que cada una, en el ámbito de su competencia, controla, vigila y garantiza el ejercicio libre de derechos humanos y principios democráticos fundamentales, al tiempo que evita el abuso de la autoridad, la actuación por encima de la ley, la intromisión arbitraria y sesgada. Su autonomía no es para una mejor organización administrativa, sino para la gobernabilidad democrática y para preservar el Estado de Derecho. *“Paradójicamente, a pesar del reconocimiento y consenso sobre la importancia de estas instituciones, tienen categoría de organismo y no de órgano, como si fueran parte de la administración pública y no del Estado”*.⁹⁵

De la misma manera resulta fundamental la autonomía del banco central. La fase de modernización definitiva se inicia con el otorgamiento de su autonomía, la cual empezó a regir a partir de abril de 1994. Con ello, se otorgó al Banco de México el estatus idóneo para cumplir su cometido fundamental, que es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

En términos prácticos, la autonomía del Banco de México implica que ninguna autoridad pueda compartir su responsabilidad sobre la conducción de la política monetaria, con lo cual se garantiza el control ininterrumpido del instituto central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación. Contrario a esta opinión, John Ackerman considera que el banco de México no realiza una función esencial que merezca ubicarlo como un ente autónomo, debido a que el control de cambios es una función que puede ser desarrollada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Definitivamente no concordamos con esta postura pues como ya se ha mencionado es el primer OCA que surge a la vida jurídica en México y es una institución que en la actualidad no podríamos concebir sin autonomía pues la historia nos demuestra el abuso que hacía el Ejecutivo Federal al emitir moneda y autofinanciarse préstamos que concluyeron en deudas que costaron mucho al desarrollo mexicano.

⁹⁵ Martínez Robledos, Marybel, op cit. pág. 124

Respecto al CONEVAL resulta de suma importancia la autonomía que se le ha conferido. No resultaba legítimo que el órgano que implementa los diferentes programas para el desarrollo social sea el mismo que los evalúe.

Aún no se expide la Ley del CONEVAL, pero la página oficial de la Cámara de Diputados dispone lo siguiente:⁹⁶

“La Cámara de Diputados aprobó, en lo general y particular, el dictamen que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, con el cual se le garantiza plena autonomía.

El Coneval será un órgano autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios y tendrá por objeto la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como emitir recomendaciones en términos de ley.

Se precisa que el Consejo Nacional emitirá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, considerando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), independientemente de cualquier otra información que estime conveniente.”

Es así como nos explicamos la autonomía que también resultaba necesaria para el INEGI como primer paso para lograr un cambio democrático en el manejo y acceso a los acervos y sistemas informativos con los que trabajan no solamente las dependencias del gobierno federal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial y los gobiernos locales, sino también los sectores social, privado, académico y los ciudadanos en general, pero sobre todo, tomando en cuenta que su información es

⁹⁶ Página oficial de la cámara de diputado, consultado el 20 de Enero de 2016. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Octubre/28/4506-Avalan-diputados-dictamen-que-expide-Ley-del-Coneval-garantizan-plena-autonomia>.

vital para la planeación de nuestro desarrollo, el cual encuentra su expresión formal en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que de él derivan.

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

Respecto al IFAI, recientemente el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos se transformó de Federal a Nacional, ya que conoce de los recursos que se interponen en contra de las resoluciones de los órganos especializados en las entidades federativas y en la Ciudad de México que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información; de esta manera, al ser un órgano de carácter terminal y por lo tanto, la máxima autoridad en la materia, está por encima de las autoridades locales, lo que se traduce en un ejercicio centralizado de las atribuciones en materia de acceso a la información pública.

3.3 Características de los Órganos Constitucionales Autónomos en México.

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

Sin embargo, aunque se hayan creado hace 20 años o recientemente, deben cumplir con características específicas que sustenten su status de OCA.

El siguiente cuadro pretende señalar a los OCA que cumplen las características precisadas por García Pelayo y que señalamos en el capítulo precedente: a) *La inmediatez*, b) *La esencialidad*, c) *Dirección política*, d) *La paridad de rango* y e) *Autonomía*.

Inmediatez	Esencialidad	Dirección Política	Paridad de Rango	Autonomía Plena
BANXICO Art. 28 <i>nombrado por la ley secundaria</i>	Estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional	Regula la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos	Relaciones de Coordinación	si
CNDH Art. 102 B	Protección de los ddhh en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidos público, que violen estos derechos, excepto el Poder Judicial de la Federación	No tiene. Sus recomendaciones no son vinculatorias, la autoridad está obligada a responder por ellas, pero puede negarse a aceptarlas o cumplirlas, debiendo fundar y motivar su negativa.	Relaciones de Coordinación	no
INEGI Art. 26 B <i>nombrado por la ley secundaria</i>	Regula la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica que se genere y proveer a su observancia	La información es de carácter oficial, por lo que cuentan con presunción de veracidad; es obligatoria para los tres niveles de gobierno y es la base para la planeación y diseño de políticas públicas a nivel nacional y regional.	Relaciones de Coordinación	Si
INEE Art. 3 IX	Evalúa el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.	Sus determinaciones constituyen actos de autoridad que regulan el ingreso, la promoción a funciones de dirección y supervisión, así como el reconocimiento y la permanencia de los profesores en el servicio profesional docente	Relaciones de Coordinación	si
COFECE Art. 28	Garantiza la libre competencia y concurrencia económica. Previene, investiga y combate los monopolios, las prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados.	Puede ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, para eliminar sus posibles efectos anticompetitivos	Relaciones de Coordinación	si
IFT	Promueve el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Impone límites a	Regula, promueve y supervisa el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los	Relaciones de	si

Art. 28	la concentración nacional y regional de frecuencia, a las concesiones y a la propiedad cruzada en los medios de comunicaciones.	servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Otorga, revoca y autoriza cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en la materia.	Coordinación
INE Art. 41 V	Organiza las elecciones federales y ejerce atribuciones relaciones con la preparación de la jornada electoral a nivel local.	Emite actos de autoridad de carácter administrativo (registro de candidaturas), normativo (expedir los lineamientos en materia de Registro Federal de Electoral) y jurisdiccionales (conocer y resolver el recurso de revisión previsto en la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia electoral)	Relaciones de si Coordinación
CONEVAL Art. 26 C	Encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social	No tiene. Emite recomendaciones y mantiene coordinación con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.	Relaciones de No Coordinación
INAI Art. 6 VIII <i>nombrado por la ley secundaria</i>	Garantiza el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales	Sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Conocerá de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de los órganos especializados en materia de acceso a la información en las entidades federativas y la cdmx	Relaciones de Si Coordinación
F.G.R Art 102 A	Investigación de los delitos y ejercicio de la acción penal	Solicitud de medidas cautelares, búsqueda y presentación de pruebas, petición de aplicación de penas.	Relaciones de No Coordinación

En mi consideración, actualmente la CNDH no es un Órgano Constitucional Autónomo pues, de acuerdo al concepto que brinda García Pelayo, no reúne la característica de dirección política que debería tener.

En México en 2011 se hizo una reforma muy grande en materia de Derechos Humanos en donde se incorporó a los tratados internacionales materia de ddhh como parte del bloque de Constitucionalidad. Lo cual redimensionó la estructura piramidal de Kelsen el cual consideraba que por encima estaba únicamente la Constitución. Por esta razón no es posible que el órgano del Estado encargado de procurar y vigilar la defensa de los derechos fundamentales se limite a realizar únicamente recomendaciones. En este sentido, se debe ampliar su capacidad de ejecución respecto a sus resoluciones para ser la máxima autoridad en materia de derechos humanos.

Por otro lado la ubicación de la CNDH en la Constitución es inadecuada. Actualmente se encuentra dentro del capítulo IV referente al Poder Judicial consideramos que un lugar adecuado para este nuevo órgano sería el Capítulo I denominado “de los derechos humanos y sus garantías” la ubicación exacta sería el Artículo 1°

Respecto al CONEVAL es importante aclarar que a pesar de que la Constitución determina su autonomía aún no entra en vigor La ley reglamentaria del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social lo cual podría ser la causa de que aún no tenga esa dirección política que es muy necesaria.

Al respecto el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) sugiere reformular las nuevas atribuciones, así como las preexistentes del Coneval con base en su nueva naturaleza jurídica para que el organismo pueda sancionar a los entes que no contesten en tiempo y forma sus recomendaciones y que las recomendaciones hechas y las respuestas técnicas sean públicas⁹⁷.

⁹⁷ Página de CNN disponible en <http://expansion.mx/economia/2015/07/20/especialistas-llaman-por-verdadera-autonomia-del-coneval>

Situación similar ocurre con la FGR se habla que estará integrada por dos fiscalías especializadas: en materia de delitos electorales y en combate a la corrupción. Sin embargo aún es inexistente. La PGR sigue estando bajo la batuta del Ejecutivo Federal.

3.4 Titulares de los OCA

El siguiente cuadro ofrece un panorama general sobre las diferencias existentes entre los órganos constitucionales autónomos, derivados del mandato constitucional y legal, en cuanto a su autonomía, número de integrantes, formas de elegibilidad, duración en el cargo y posibilidades de reelección.

CUADRO TITULARES DE LOS OCA

Dirección	Cualidades de especialización.	de	Forma de elección de sus representantes	Duración en el encargo/ Reelección
BANXICO un gobernador y cuatro subgobernadores	Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera ⁹⁸		El nombramiento tanto del gobernador como de los subgobernadores lo hace el Presidente con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente	El gobernador dura en su cargo seis años, comienza el 1o. de enero del cuarto año de cada administración. Los subgobernadores ejercen por periodos de ocho años, sucediéndose cada dos años
CNDH Presidente de la Comisión / Consejo consultivo 10 consejeros	El presidente de la comisión deberá contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales		El ombudsman nacional se elige por el voto de 2/3 Senado. La Comisión de Derechos Humanos del Senado consulta a organizaciones sociales y propone al pleno una terna. A partir de 1999 se le quitó al Presidente la facultad de proponer la terna al Senado.	Cinco años. Es posible la reelección por una única ocasión
INEGI Junta de Gobierno cinco miembros / Presidente del Instituto	Ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, la geografía o la economía, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico de		<i>Designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado</i>	Presidente, seis años/ Vicepresidentes, ocho años/ es posible la reelección y hasta por dos ocasiones.

⁹⁸ Nota. Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo

		reconocido prestigio en las materias mencionadas		
INEE	La Junta de Gobierno/ Presidente elegido por los comisionados	Deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia de Instituto	2/3 de los Senadores de una terna propuesta por el Ejecutivo. Si el Senado no eligiera a los integrantes, el Ejecutivo podrá designarlo	Siete años en forma escalonada/ reelección por una única ocasión.
COFECE	Órgano de gobierno/ Presidente y siete comisionados	Haber desempeñado en forma destacada en actividades sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones según corresponda	Un comité evaluador propone una terna al ejecutivo, quien seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado. Quien lo aprobará con el voto de 2/3 partes./ El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.	Nueve años de forma escalonada. No es posible la reelección / El Presidente durará en su cargo cuatro años. Se permite la reelección por una única ocasión.
IFT	Órgano de gobierno/ Presidente y siete comisionados			
INAI	Integrados por siete comisionados / un presidente elegido por los comisionados La ley dispone: El Instituto estará integrado por cinco comisionados	Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL)	Designado por 2/3 de los Senadores después de una consulta popular a propuesta de los grupos parlamentarios. El nombramiento puede ser objetado por el Ejecutivo Federal/ La ley dispone que serán nombrados por el Ejecutivo Federal	Siete años/ El presidente tres años con posibilidad de reelección por un periodo igual.
CONEVAL	Presidente y seis consejeros reconocido prestigio	Los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los	2/3 de los miembros presentes de	Durará en su encargo cinco años,

	tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social,	sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social	la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República.	podrá ser reelecto por una sola vez
INE	Consejo general se integra por un Consejero Presidente y diez consejeros electorales.	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones	La Cámara de Diputados emite una convocatoria pública. Se integra un comité técnico quien evaluará a los aspirantes y seleccionará a los mejor calificados. Remitirá la lista al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados. Emiten una votación y posteriormente remite al pleno de la cámara la propuesta con las designaciones, el pleno con el voto de 2/3 partes determina quién ocupará el cargo. Si no lo hicieran en el plazo concretado la SCJN realizará la designación.	El consejero presidente y los Consejeros electorales durarán nueve años, sin posibilidad de reelección.
FGR	Lo preside el Fiscal General de la República	Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho	El Senado de la República integrará una lista de diez candidatos, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Recibida la lista el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. El Senado, designará al Fiscal General con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes.	El Fiscal General durará en su encargo nueve años

Como vemos, todos, excepto la FGR, son órganos colegiados integrados por lo menos por cinco miembros (INEGI) y máximo diez (CNDH).

Para ser parte del órgano de dirección los integrantes deben tener experiencia en la materia competencia del Órgano. En algunos se pide un título profesional con ciertos años de antigüedad, en otros parece no ser necesario el título universitario.

Lo interesante de este cuadro es analizar la forma de elección de sus titulares, por un lado existen los órganos en donde básicamente deben su nombramiento al Ejecutivo Federal, lo cual evidentemente supone la falta de autonomía política que podría existir al interior del OCA.

En la reforma constitucional del 11 de Junio de 2013 en la que se crea al IFT y a la COFECE se regula una interesante posición para designar a los titulares del órgano garante.

Art. 28 Constitucional.

(...)

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables.

(...)

Esta nueva modalidad podría determinar una nueva tendencia respecto a la forma en la que se elige a los titulares de los OCA, pues básicamente dependería del desempeño académico o de los conocimientos especializados que se tengan en la materia para aspirar al cargo que se pretenda⁹⁹.

⁹⁹ Luis Rubio, considera que en México los órganos constitucionales autónomos no representan necesariamente una receta de éxito. Pues "Cada uno tiene su diseño institucional, algunos son mejores que otros, pero en general no hemos librado esta noción de que son mejores los ciudadanos que no tienen experiencia de gobierno que quienes tienen un perfil de funcionarios con visión de Estado o los que tienen experiencia en el

También es interesante el hecho de que el comité evaluador es integrado por varios órganos autónomos lo cual podría significar una vertiente más de las relaciones de coordinación entre los órganos del Estado. Es así que consideramos también ésta una propuesta de reforma en la que se estime esta modalidad como la manera en la que se elija a los titulares de los OCA.

3.5 Transparencia y rendición de cuentas

Una cuestión que resulta de suma importancia es la transparencia y la rendición de cuentas de estos órganos para no caer en cohecho, peculado, corrupción entre otros posibles delitos.

Con el fin de asegurar una función transparente y eficaz, todos los órganos cuentan con departamentos de control y vigilancia que se encargan de administrar el patrimonio del órgano, así como de supervisar el presupuesto que les ha sido asignado.

sector de la actividad, y por eso no necesariamente son una receta de éxito". Explica que en el INE y la CNDH se han privilegiado perfiles de académicos que generalmente piensan más en qué harán después de dejar el cargo que en cumplir con su misión.

Transparencia y rendición de cuentas		Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016
INEGI	El Instituto deberá presentar en marzo de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión una serie de informe referentes a su actividad	\$8,498,664,643
CNDH	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades.	\$1,465,956,043
INE	Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto	\$18,572,411,236
INEE	Obligación del presidente presentar al Congreso de la Unión, a la Conferencia y a la sociedad en general un informe respecto del estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional	\$1,020,000,000
INAI	Cuenta con un órgano interno de Control.	\$893,200,824
COFECE	Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo	\$478,332,005
IFT		\$2,000,000,000
CONEVAL	El Presidente presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso	\$490,604,860
BANXICO	en enero, el Banco de México envía al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, cuando este último se encuentra en receso, a su Comisión Permanente, un documento en el que se expone la política monetaria que el banco central instrumentará durante el ejercicio respectivo así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio; en abril, un informe sobre sus actividades y la ejecución de la política monetaria durante el ejercicio inmediato anterior, y en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional; y, en septiembre, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate. Adicionalmente, el Banco envía un informe trimestral sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país al Congreso de la Unión	\$6,868 800 000

De la revisión de sus presupuestos no hay duda de que la mayoría de los oca son entidades costosas. Esto no importaría si los oca cumplen su cometido, pero si vamos a crear más burocracia sin resolver los problemas, pues no resultarán convenientes.

En todo caso, lo que se debe intensificar es el mecanismo de rendición de cuentas para cada uno de estos organismos. Un mecanismo que va más allá del “informe a los poderes de la unión”.

Sin embargo, es necesario que existan mecanismos adecuados para exigir cuentas, los órganos de fiscalización requieren importantes niveles de autonomía para realizar bien sus tareas.

“En el esquema clásico de división de poderes, las instituciones tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo están controladas por intereses políticos específicos y no cuentan con libertad de acción técnica. El resultado es que las acciones e instituciones de exigencia de rendición de cuentas normalmente tienen un fuerte sello de politización. Esto provoca ineficiencias graves en la designación de los recursos de las entidades fiscalizadoras y lastima la vigilancia de las entidades estatales.”¹⁰⁰

Lo cual da paso a nuestra siguiente propuesta de reforma constitucional, la cual consiste en la creación de un órgano del estado encargado de fiscalizar los recursos.

Esta labor podría ser delegada a la actual Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados siempre que se le otorgue una autonomía plena que le permita realizar sus funciones sin injerencia de ningún otro órgano del Estado.

¹⁰⁰ Ackerman John, “Autonomía y constitución. El nuevo estado democrático” IJ-UNAM, 2016. Pág 27

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Con la finalidad de mejorar la regulación de los Órganos Constitucionales Autónomos en México, entendiendo a éstos como: aquellos creados por el texto constitucional con características específicas que determinan su status. Se concluye:

- Es de vital importancia encuadrarlos dentro de la estructura del Estado mexicano¹⁰¹, y
- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenga un apartado específico para unificar sus características y sea ésta quien les otorgue una denominación correcta.

Por lo que proponemos las siguientes reformas constitucionales:

4.1 INCORPORACIÓN DE LOS OCA EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

4.1.1 Modificar el texto del Título tercero de nuestra carta magna denominado: “De la división de Poderes”. Para tener el título de “De la Estructura del Estado”

Se modifica el Artículo 49 para incluir expresamente a los Órganos Constitucionales Autónomos. De esta forma, se confirmaría su status jurídico como parte integrante del Estado mexicano, aunque con una naturaleza distinta a los poderes que integran el Supremo Poder de la Federación.

Texto Vigente	Propuesta de Reforma
Título Tercero. Capítulo I. DE LA DIVISION DE PODERES.	Título Tercero Capítulo I DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO
Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se	Art. 49 El Supremo Poder de la Federación se

¹⁰¹ Hay autores que inclusive señalan que todos los órganos constitucionales autónomos son inconstitucionales, ya que contravienen la lectura estricta del primer párrafo de este artículo.

<p>divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de 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.</p>	<p>divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en 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.</p> <p><i>Serán también parte de la estructura del Estado los Órganos Constitucionales Autónomos.</i></p>
--	---

4.1.2 Se propone una serie de reformas que, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dada la importancia de estos órganos en la estructura del Estado, el artículo 107 daría origen a una nueva sección en nuestra Carta Magna, en la que estarían contenidas las disposiciones fundamentales que definen la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección de los OCA.

Al artículo 103 se le adicionaría el texto del actual artículo 107 para que en una sola disposición esté comprendido todo lo relativo a la materia de Amparo. Y de esta manera abrir un espacio para la regulación de los órganos constitucionales autónomos.

El texto quedaría de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p style="text-align: center;">Título Tercero</p> <p>Capítulo I De la División de Poderes Art 49</p> <p>Capítulo II Del Poder Legislativo Art 50</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección I De la Elección e Instalación del Congreso Art 51-70</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección II De la Iniciativa y Formación de las Leyes Art 71-72</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección III De las Facultades del Congreso Art 73-77</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección IV De la Comisión Permanente Art 78</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación Art 79</p> <p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo Art 80-93</p> <p>Capítulo IV Del Poder Judicial Art 94-107</p>	<p style="text-align: center;">Título Tercero</p> <p>Capítulo I De la División de Poderes Art 49</p> <p>Capítulo II Del Poder Legislativo Art 50</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección I De la Elección e Instalación del Congreso Art 51-70</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección II De la Iniciativa y Formación de las Leyes Art 71-72</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección III De las Facultades del Congreso Art 73-77</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección IV De la Comisión Permanente Art 78</p> <p style="padding-left: 40px;">Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación Art 79</p> <p>Capítulo III Del Poder Ejecutivo Art 80-93</p> <p>Capítulo IV Del Poder Judicial Art 94-106</p> <p>Capítulo V De los Órganos Constitucionales Autónomos</p> <p style="text-align: center;">Capítulo V</p> <p style="text-align: center;">DE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS</p> <p style="padding-left: 40px;">Art. 107 Como parte de la Estructura del Estado estarán también los Órganos Constitucionales Autónomos.</p> <p>Se entenderá como Órgano Constitucional</p>

	<p>Autónomo, aquel órgano creado directamente por esta Constitución y al cual se le otorga una esfera mínima de competencias.</p> <p>Para adquirir el estatus de OCA, es necesario cumplir con las características de: Inmediatez; Esencialidad; Dirección política; Paridad de rango, ejercer relaciones de coordinación y contar con Autonomía Técnica; Legal; Financiera; Política; y Administrativa.</p> <p>Se regirán según las disposiciones que el Congreso de la Unión expida en sus materias y funcionamiento.</p> <p>El titular de estos Órganos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades en los términos que disponga su Ley.</p>
--	---

4.2 DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El 30 de Julio de 1999 se publico en el DOF un decreto que reformó diversas disposiciones de la constitución entre ellos el 78 y el 79. Antes de esta reforma estos preceptos regulaban a la Comisión permanente, después de esta modificación la Comisión permanente quedó contenida en un solo artículo, el 78. Con esto se hizo el espacio que se necesitaba para crear a la Auditoría Superior de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, de las conclusiones surgidas en la realización del presente trabajo consideramos prudente cambiar la ubicación de la auditoría Superior de la Federación al art.113 Apartado B ya que este artículo habla del sistema anticorrupción y la ASF jugará un papel importante dentro de este

sistema, considerando también una nueva naturaleza jurídica para este órgano. El de Órgano Constitucional Autónomo.

Los artículo 78 y 79 tendrían el contenido que tenían antes de la reforma de 1999 referente a la Comisión permanente.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Art. 113.- El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un (...)</p> <p>II. (...)</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN</p> <p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.</p>
	<p style="text-align: center;">APARTADO A</p> <p style="text-align: center;">DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCION</p> <p>Para el cumplimiento de su objeto, el sistema nacional anticorrupción se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del (...)</p>
<p>}</p> <p>Art. 79.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus</p>	<p style="text-align: center;">APARTADO B</p> <p style="text-align: center;">DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación, se erigirá</p>

atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. (...)	como Órgano Constitucional Autónomo para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.
---	---

4.3 RESPECTO AL NOMBRE PRECISO DE CADA OCA

En el texto constitucional se debe establecer la denominación precisa de todos los órganos constitucionales autónomos, ya que actualmente de los 10 órganos que existen, únicamente siete de ellos cuentan con la denominación correcta. Es a los siguientes Artículos a los que proponemos se realice la reforma constitucional:

4.3.1 A partir de la reforma de 11 de Junio de 2013 al artículo 6 apartado A crea un órgano encargado de la Transparencia especializado denominado por el artículo en comento como: “organismo autónomo especializado” mismo que la Ley reglamentaría denomina: instituto nacional de transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;

4.3.2 El siguiente órgano que no está plenamente denominado es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Con la Reforma del 07 de Abril de 2006 la Constitución determina que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y para lograr estos fines crea un organismo con autonomía técnica y de gestión;

4.3.3 Por publicación en el DOF del 20 de Agosto de 1993 se le otorga autonomía al Banco de México. Sin embargo la denominación que en la Constitución se hace es la de Banco Central como autónomo en el ejercicio de sus funciones.

A continuación, se expondrá de manera detallada el texto vigente, así como el texto propuesto, de cada uno de los artículos señalados con anterioridad.

4.3.1 Respecto al ***Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales***.

<p style="text-align: center;"><i>Artículo 6 A</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Texto vigente</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Artículo 6 A</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Propuesta de reforma</i></p>
<p>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.</p>	<p>VIII. La Federación contará con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que fungirá como Órgano Constitucional Autónomo, será: 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.</p>

4.3.2 Respecto al ***Instituto Nacional de Estadística y Geografía*** Se modifica el Artículo 26 Constitucional apartado B, párrafo 2 que actualmente establece lo siguiente:

<p style="text-align: center;"><i>Texto vigente</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Propuesta de reforma</i></p>
<p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión,</p>	<p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que</p>

personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.	fungirá como Órgano Constitucional Autónomo, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.
--	---

4.3.3 Respecto al **Banco de México** se modifica el Artículo 28 párrafo 6 que actualmente establece lo siguiente:

Artículo 28 <i>Texto vigente</i>	Artículo 28 <i>Propuesta de reforma</i>
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 tendrá un banco central, denominado Banco de México , que fungirá como Órgano Constitucional Autónomo. 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.

4.4 CRITERIOS UNIFICADORES

Ante la tendencia reformadora en materia constitucional de crear por cada materia estratégica un órgano autónomo, es necesaria la consideración de ciertos parámetros unificadores.

Al efecto, proponemos los siguientes:

4.4.1 Dejar de ser considerados organismos para tener la categoría órgano. Pues de lo concluido en el capítulo segundo aceptamos la postura de la Dra. María Trujillo quien explica que “dentro de esta concepción mínima común se acepta que para que haya un órgano se necesitan dos requisitos:

por una parte, que el órgano forme parte integrante de la estructura de un ente, y, por otra parte, que la actividad del órgano se considere por el derecho como directa e inmediatamente propia del ente mismo”¹⁰².

Características que son importantísimas para los OCA pues su función principal debe ser la realización los órganos del Estado son necesariamente órganos constitucionales, cuya competencia se encuentra determinada por la Carta Magna. Es decir el órgano, los OCA, no actúan en representación del organismo, el Estado, sino que forma parte de él.

4.4.2. Que la naturaleza jurídica de las figuras estudiadas sea la de Órgano Constitucional Autónomo.

4.4.2.1 Referente al *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, se propone la modificación del artículo 3 fracción ix que actualmente proporciona las características de lo que es considerado por el presente trabajo un OCA. El artículo establece lo siguiente:

<i>Artículo 3</i> <i>Texto vigente</i>	<i>Artículo 3</i> <i>Propuesta de reforma</i>
<p>IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>	<p>IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un Órgano Constitucional Autónomo.</p>

4.4.2.2 Referente al *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* se modifica el Art 6 A Fracc. VIII, ya que se establece que la federación deberá contar con un organismo

¹⁰² Ver capítulo II de la presente investigación.

autónomo, que además cuenta con un grado de especialidad, según el texto de éste artículo, sin embargo, el grado de especialidad pertenece *per se* a los OCA.

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
<p>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.</p>	<p>VIII. La Federación contará con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que fungirá como Órgano Constitucional Autónomo, será: 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.</p>

4.4.2.3 Referente *al Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, se modifica el Art. 26B que además cuenta con características especiales que debe de tener, características que *per se* son propias a los OCA.

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
<p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p>	<p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que fungirá como Órgano Constitucional Autónomo, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p>

4.4.2.4 Respecto al *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Se modifica el Art. 26 C que además cuenta con características especiales que debe de tener, características que *per se* son propias a los OCA.

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.	El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano constitucional autónomo , a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

4.4.2.5 Respecto al *Banco de México*, se modifica el Art. 28

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
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.	<i>El Estado tendrá un banco central, denominado Banco de México, que fungirá como órgano constitucional autónomo. 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.</i>

4.4.2.6 Respecto a *la Comisión Federal de Competencia Económica*, se modifica el artículo 28

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
<p>El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.</p>	<p>El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano constitucional autónomo. Que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.</p>

4.4.2.7 Respecto al *Instituto Federal de Telecomunicaciones*, se modifica el Art. 28

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes.</p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano constitucional autónomo. Que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes.</p>

4.4.2.8 Respecto al *Instituto Nacional Electoral*, se modifica el art. 41 Apartado A

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, 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 es un órgano constitucional autónomo , 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.
--	--

4.4.2.9 Respecto a *la Fiscalía General de la República*, se modifica el Art. 102 A

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.	A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo .

4.4.2.10 Respecto a *la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, se modifica el Art. 102 B y el 1°.

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta de reforma</i>
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.	Art. 1 El órgano que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y fungirá como órgano constitucional autónomo .

4.5 SOBRE LA DESIGNACIÓN DE SUS TITULARES

Respecto a la designación de sus titulares proponemos sea utilizado el mecanismo de selección de los comisionados del IFT y de la COFECE en el que intervienen, además del Presidente y el Senado, un Comité de Evaluación conformado por el Banco de México, el INEGI y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y al menos dos universidades, lo que constituye una buena intención para evitar la captura previa de los comisionados por las empresas del sector y la partidización del órgano.

El actual proceso para ser comisionado de IFT y COFECE, y que nosotros proponemos sea homogéneo para los demás OCA es el siguiente:

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución (Art. 28 párrafo 23), ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Estimamos conveniente esta forma para designar a cada uno de los miembros del órgano supremo de cada OCA.

4.6 RENDICION DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA DE SU ACCIONAR

Es necesario que existan mecanismos adecuados para exigir cuentas, los órganos de fiscalización requieren importantes niveles de autonomía para realizar bien sus tareas.

Lo cual da paso a nuestra siguiente propuesta de reforma constitucional, la cual consiste en la creación de un órgano del estado encargado de fiscalizar los recursos.

Esta labor podría ser delegada a la actual Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados siempre que se le otorgue una

autonomía plena que le permita realizar sus funciones sin injerencia de ningún otro órgano del Estado.

“El propósito de contar con una entidad de fiscalización superior autónoma, es contar con un organismo de control externo que dé a conocer, de manera objetiva, confiable y metodológica, el impacto y aplicación de los recursos públicos. Por ello, asumir que es prudente que este tipo de instituciones se encuentren ligadas y controladas por algún poder, se torna contradictorio. El motivo primordial por el cual se debe legislar en torno a la autonomía constitucional de la ASF, es la necesidad de que cuente con la garantía normativa de que no se encontrará sujeta a presiones políticas”¹⁰³.

Y así sea éste órgano, un OCA, el que tenga sujeto a control de cuentas a los demás OCA.

4.7 UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CNDH.

La ubicación de la CNDH en la Constitución es inadecuada. Actualmente se encuentra dentro del capítulo IV referente al Poder Judicial. Consideramos que un lugar indicado para este órgano sería el Capítulo I denominado “de los derechos humanos y sus garantías”.

Así el artículo 1 que fue reformado en materia de Derechos Humanos el 10 de Junio de 2011 se compondría de dos apartados: el A que hablaría de los ddhh y el B del Órgano Garante de esos derechos. Ya que este órgano fue creado para atender las quejas en contra de actos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público. Su objetivo esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos Respecto a este mismo apartado proponemos también que sea reformado el párrafo segundo

¹⁰³ Sánchez Farías Diana Alejandra, “Alcances y retos de la auditoría superior de la federación en el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas”, Tesina que para obtener el título de Licenciada en Derecho. Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNAM, 2016, pág. 53.

<p><i>Art. 1</i></p> <p><i>Texto vigente</i></p>	<p><i>Art. 1</i></p> <p><i>Propuesta de reforma</i></p>
<p>En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p>Apartado A.</p> <p>En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece...</p> <p>Apartado B</p> <p>El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán órganos 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.</p> <p>Los órganos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos órganos. 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</p>

	<p>legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El órgano que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos y fungirá como Órgano Constitucional Autónomo</p> <p>(...)</p>
--	---

<p>Art. 102</p> <p>Texto vigente</p>	<p>Art. 102</p> <p>Propuesta de reforma</p>
<p>ARTÍCULO 102</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. (...)</p> <p>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. (...)</p>	<p>ARTÍCULO 102.</p> <p>El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: (...)</p>

4.8 DE SU REGULACIÓN SECUNDARIA

Esta propuesta deriva de una idea que compartimos con destacados constitucionalistas contemporáneos. Uno de ellos es Miguel Carbonell quien sostiene que:

"El detalle fino del mecanismo de elección y los requisitos para ocupar los nuevos órganos en materia de Telecom no deberían ir en la Constitución sino en la ley. Estamos 'engordando' en exceso el texto constitucional y eso no es correcto"

Al efecto, el "crecimiento" constitucional que en los últimos 99 años la ha multiplicado por 5, y particularmente en los últimos 34 años en los que se han realizado 446 de las 648 reformas a que se ha sometido la constitución.

En estos últimos cinco años, las reformas estructurales que dieron origen a varios de los oca, hicieron que, como lo demuestra el Dr. Guillermo Teutli Otero, el texto constitucional se incrementara notoriamente. Al citado autor pedimos prestado el siguiente cuadro, parte de su conferencia impartida en la facultad de derecho el pasado martes 26 de abril.

REFORMA	CAMBIOS	ARTÍCULOS	TRANSITORIOS	TOTAL
TELECOMUNICACIONES.	7 artículos y se adicionan 3:	3,516	4,070 (18)	7,586
POLÍTICO-ELECTORAL	31 artículos y se adicionan 11:	7,782	3,348 13	11,130
REFORMA EDUCATIVA	2 artículos se reforman y se adiciona 1	1,361	848 (6)	2,320

COMBATE A LA CORRUPCIÓN	14 artículos se reforman y adicionan	5,100	837 (10)	5,937
ENERGÉTICA	3 artículos se reforman y adicionan 2	965	6,395 (21)	7,360
TRANSPARENCIA.	9 artículos se reforman	2,046	1,310 (10)	3,356
REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	Se reformaron y/o adicionan o derogaron 52 artículos	10, 357	3, 928 (17)	14,285
TOTAL		31, 127	20, 736	51, 863

Consideramos que no sólo se ha engordado el texto Constitucional por el Artículo 28, que trata la materia de Telecom, sino lo ha hecho en muchos ámbitos. Para el tema que nos ocupa se ha engrosado el texto de una forma desorbitada con la creación y especificaciones tan puntuales de los OCA en los artículos respectivos. Por esta razón proponemos una reforma respecto a los Artículos 3(INEE), 6(INAP), 26(CONEVAL), 26B(INEGI), 28(IFT, COFECE), 41(INE) y 102B(CNDH), los cuales actualmente reflejan la decisión de los legisladores de exponer hasta el más mínimo detalle del mecanismo de selección de los integrantes de los OCA en la Ley Fundamental.

A continuación se expone un cuadro que de una forma esquemática muestra qué tanto se ha engrosado el texto constitucional a partir de la creación y especificación en el funcionamiento y en la elección de los titulares de los OCA.

OCA	Constitución vigente antes y después de la creación de éstos órganos	Palabras en el texto constitucional
INEE	2012	777
Art. 3	2013	1,513
INAP	2013	326
Art. 6	2014	1,923
INEGI	2005	209
Art. 26B	2006	447
CONEVAL	2013	447
Art. 26 C	2014	810
BANCO DE MÉXICO	1993	658
Art. 28	1994	890
IFT y COFECO	2012	944
Art. 28	2013	3,160
INE	93	813
Art. 41	94	1,146
	2016	4,419
FGR	2013	319
	2014	749
CNDH	1998	531/127
Art. 102 B	1999	753/349
	2016	1,461/604

Como vemos, no ha sido poco el incremento de palabras que ha sufrido la Carta Magna al expresar a detalle el funcionamiento y la designación de los titulares de los máximos órganos en cada OCA.

Para este efecto nos parece muy acertado el primer párrafo de la fracción IX del artículo 3 Constitucional que a la letra dice:

“IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”.

Y nos parece acertado este párrafo pues la Constitución crea al Órgano, le otorga un nombre, y establece una competencia mínima de atribuciones que le son designadas, en este sentido proponemos se deroguen todos los párrafos que a continuación tiene esa fracción y en su lugar sólo añadiríamos un breve texto:

“Para la designación de sus funcionarios y sus tareas operacionales se estará a lo que la Ley reglamentaria en la materia disponga”.

Y es la misma situación para los artículos 6(INAP), 26B(INEGI), 26C(CONEVAL), 28(IFET, COFECE, BANXICO), 41(INE) y 102B(CNDH). Los cuales deben tener establecidos en la Constitución únicamente su creación, su nombre, y una esfera mínima competencial que establezca la tarea principal que les es encomendada.

CONCLUSIONES

1. El principio tradicional de la división tripartita del poder ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en el campo del conocimiento político, jurídico y sociológico. Sin embargo, este modelo ha sufrido una evolución.
2. Siempre fue claro que los tres poderes realizan las tres funciones, cada cual en su ámbito de competencia, lo anterior ha dado pie a la creación de nuevas instituciones que coadyuvan a la distribución de competencias y se ha querido hacer a nivel constitucional. Se crearon, entonces, órganos diferentes a los tres poderes tradicionales y se les denominó “órganos constitucionales autónomos”. Esto para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
3. En la medida que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, habrá de asegurarse y garantizarse su autonomía, siempre en estricto apego al principio de legalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.
4. Es inadecuado pensar que el hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, resulte suficiente para considerarlo Órgano Constitucional Autónomo pues éstos además de ser creados en la Constitución y ser dotados de Autonomía requieren otro tipo de características para que puedan ser.
5. Las características que deben tener los OCA son: a) La inmediatez; b) La esencialidad; c) Dirección política; d) La paridad de rango y las relaciones de coordinación. e) Autonomía.
6. La Constitución y las legislaciones secundarias deben determinar una unificación de criterios respecto a estos órganos y así que la única naturaleza jurídica que exista para referirse a ellos sea la de: *Órgano Constitucional Autónomo*
7. En la constitución actual los OCA se encuentran repartidos a lo largo y ancho del texto. Los reformadores mexicanos no se han atrevido a agrupar a los OCA bajo

un solo título o capítulo en la Constitución y darles una regulación común en cuanto a los requisitos para su creación, diferentes autonomías, estructuras orgánicas, atribuciones, ejecutividad de sus resoluciones, entre otras.

8. Derivado de lo anterior es necesario reformar el art. 49 de la Constitución para que los OCA queden encuadrados en la estructura del Estado mexicano.
9. De igual manera, sería conveniente establecer en el Artículo 107 un “Capítulo V” denominado de los “Órganos Constitucionales Autónomos” en el que estarían contenidas las disposiciones fundamentales que definen la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección de los OCA.
10. También es necesario que existan mecanismos adecuados para exigir rendición de cuenta a los OCA. Es evidente que el actual “informe a los poderes de la unión no conduce a una verdadera rendición de cuentas. Se les debe someter a una instancia que también sea autónoma y con capacidad legal para proceder administrativa, civil o penalmente en casos de faltas comprobadas.
11. Este podría ser el caso, de entre las instituciones actuales, de la Auditoría Superior de la Federación, siempre que fuera dotada de plena autonomía y sacada de la esfera de la Cámara de Diputados y convertirla en un OCA. Los órganos de fiscalización requieren importantes niveles de autonomía para realizar bien sus tareas, particularmente las de control y fiscalización.
12. Es importante considerar la incorporación de un apartado B en el artículo 113 para el reacomodo de la ASF como parte del sistema anticorrupción.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aba Catoira, Ana, “La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español”, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1999.
2. Ackerman, Bruce, “La nueva división de poderes”, Fondo de cultura económica, México, 2007.
3. Ackerman, John, “Autonomía y constitución. El nuevo estado democrático” IJ-UNAM, México, 2016.
4. Ackerman, John, “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” IJ-UNAM, México.
5. Andrade Sánchez, Justino Eduardo, “Derecho Constitucional”, Oxford, México, 2008.
6. Astudillo, Cesar, “Auditoría superior de la federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de sus autonomía constitucional”, IJ-UNAM, México.
7. Béjar, Luis José, “Curso de Derecho Administrativo”, Novum, Universidad Panamericana, México, 2012.
8. Borja López Jurado, Escribano Francisco de, “La autonomía de la universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional”, Madrid, Civitas, 1991.
9. Cabanellas, Guillermo, “Diccionario enciclopédico de derecho usual”, 21ª edición, editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989.
10. Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos, más allá de la división de poderes”, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000.
11. Cappelletti, Mauro, “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la Justicia Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 17, 1986.
12. Carbonel, Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos en la constitución mexicana” en PERSPECTIVAS DEL DERECHO PÚBLICO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI, Argentina, Fundación de derecho administrativo.

13. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Una constitución para la democracias. Propuesta para un nuevo orden constitucional", 2q ed., IIJ-UNAM, México, 2000.
14. Carpizo, Jorge, "Constitución y revolución, en: Estudios constitucionales", UNAM, México, 1980.
15. De la cueva, Mario, " Teoría del Estado", ed. Fondo de cultura económica, México, 1963.
16. De Otto, Ignacio, "Derecho constitucional. Sistema de fuentes", Barcelona, Ariel, 1998.
17. Díez Picazo, Luis Ma., *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985.
18. Fix-Zamudio, Héctor, Estudios de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2005.
19. Fraga Magaña, Gabino, "Derecho Administrativo", 40ª edición, Porrúa, México.
20. Galindo Camacho, Miguel, "Derecho Administrativo, tomo I, México, Porrúa, 1997.
21. Gámez Mejías, Manuel, "El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias", ed. Dykinson, S.L. Madrid, España, 2004.
22. García Pelayo, Manuel, "Las transformaciones del Estado contemporáneo, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1993.
23. García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, Vol. I, Núm. 1, 1981.
24. G. Segovia, Christian, "Organismos Constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional" en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, no. 34, México, 2012.
25. García Maynez, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", 55ª ed. México, Porrúa.
26. González Schmal, Raúl, "Las reformas constitucionales en el sexenio de Salinas", Jurídicas. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, No. 25, 1995.

27. Grossi, Pablo, "Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución Jurídica Medieval", en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Mexico, UNAM, t.9, 1997.
28. Leibholz, Gerhardt, "Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución", Instituto de estudios políticos, Madrid, 1964.
29. Loewenstein, Karl, "Teoría de la Constitución", Ariel, Barcelona, 1970.
30. Márquez Rábago, Sergio R., "Autonomía. Su alcance constitucional y jurisprudencial", México.
31. Martínez Robledos, Marybel "Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?", Revista El Cotidiano, núm. 90, marzo abril 2015.
32. Matheus, María Milagros "Relaciones de los institutos autónomos con la administración central", Cuestiones Políticas (Venezuela), núm. 14, 1995.
33. Moreno Ramírez, Ileana, "Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, México, Porrúa, 2005.
34. Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Administrativo mexicano", 2ª ed. Corregida y aumentada, México, FCE, 2001.
35. Nino, Carlos Santiago, "Introducción al Análisis del Derecho", Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993.
36. Pedroza de la Llave, Susana Thalia, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la garza, José Ma. Y Caballero Juárez, José Antonio (Editores) "Estado de derecho y transición jurídica", 1ª ed, IJ-UNAM, México, 2002.
37. Pérez Royo, Javier, " Tribunal Constitucional y división de poderes", Técno, Madrid, 1988.
38. Sagüés, Nestor Pedro, "Elementos de derecho Constitucional", Astrea de Alfredo y Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Porrúa, México.
39. Saiz Valenzuela, Ana Mercedes, Tesis que para obtener el título de licenciado en derecho, intitulada "Consideraciones sobre la Autonomía del Instituto Federal Electoral a propósito de la reforma constitucional de 2007" UNAM 2009.

40. Salazar, Pedro y Salgado, Luis, "Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma", en "Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas" Coord. Serna de la Garza, José María, IIJ-UNAM. 2009.
41. Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional mexicano", ed. Porrúa, México, 1958.
42. Teutli Otero, Guillermo. "Una Propuesta de reingeniería para una constitución renovada", Conferencia sustentada en la Facultad de Derecho de la UNAM el 26 de abril del 2016.
43. Trujillo Rincón, María Antonia, Los Conflictos entre Órganos Constitucionales del Estado, Publicaciones Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.
44. Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "órganos Constitucionales autónomos" en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, no. 29, México, 2010.
45. Vázquez Irizarry, William, "La era de los órganos autónomos", en: Poder Ejecutivo, SELA 2006, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007.
46. Zanobini, Guido, "L'amministrazione locale", 3ª. Ed. Padova, CEDAM, 1936, pág. 131. Citado por Astudillo, César.

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el
3. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
4. Ley del Banco de México
5. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
6. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía
7. Ley Federal de Competencia Económica
8. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

9. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

1. Constitución Española de 1978
2. Constitución del Ecuador de 1998
3. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

DICCIONARIO

1. Diccionario de la Real Academia Española, consultado en <http://lema.rae.es/drae/>

TESIS Y JURISPRUDENCIAS

1. Tesis jurisprudencia 20/2007 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Controversia constitucional 32/2005.- Actor: Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.- 22 de mayo de 2006.- Unanimidad de ocho votos (Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas).- Ponente: Juan N. Silva Meza.- Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.
3. Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

CIBEROGRAFÍA

1. página oficial de la SCJN: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>
2. Textos internacionales de derechos humanos. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>
3. Página oficial de la cámara de diputados <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/universi/iimarco.htm>
4. Cano Valle, Fernando y Zavala Sarawatari, Garbiñe “La autonomía de gestión de los institutos nacionales de salud” disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2730/5.pdf>
5. Hernández, María del pilar. “Autonomía de los órganos electorales”, (en línea), México, Biblioteca Jurídica Virtual, 2003, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia (Núm. 1 Enero- Junio), Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>
6. García Martínez, Jorge, “Organismos con autonomía constitucional”, 2014, en EL mundo del abogado, disponible en <http://elmundodelabogado.com/organismos-con-autonomia-constitucional/>
7. Guerra Reyes, Laura, “Órganos Constitucionales Autónomos, naturaleza jurídica y notas distintivas”, en Contribuciones a las ciencias sociales, Agosto 2014. www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html
8. Rodríguez, Brenda, “Los organismos constitucionales autónomos. Un análisis al amparo de las nuevas reformas” disponible en http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/brenda_rodriguez.pdf
9. El presidente del Centro de Investigación para el Desarrollo disponible en <http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=201304070614364901&t=>
10. Constitución del Ecuador disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion de bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion%20de%20bolsillo.pdf)
11. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambfed.php?op=4>
12. Información obtenida de la página oficial de la CNDH disponible en <http://www.cndh.org.mx>.

13. Información cronológica obtenida de la página oficial del Instituto Nacional Electoral, disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/
14. Backhoff Escudero, Eduardo, Consejero del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Periódico el Universal versión en línea disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/eduardo-backhoff-escudero/nacion/politica/2015/10/28/el-inee-autonomo>
15. Página oficial de la COFECE <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece>
16. Página oficial del CONEVAL, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/>
17. Página oficial de la cámara de diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Octubre/28/4506-Avalan-diputados-dictamen-que-expide-Ley-del-Coneval-garantizan-plena-autonomia>
18. Biblioteca Jurídica virtual del IJ-UNAM disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/10.pdf>
19. Página oficial de la Comisión Nacional de Hidrocarburo, disponible en <http://www.cnh.gob.mx/6310.aspx>
20. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, Oficina de enlace y partenariado en Brasil disponible en <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>.