



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MAESTRÍA EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO
DERECHO CONSTITUCIONAL

“IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL SURGIMIENTO Y EXISTENCIA DE LOS
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL MEXICANO”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
JOSUÉ ANTONIO HERNÁNDEZ OSORIO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ RAMÓN NARVÁEZ HERNÁNDEZ
FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA CD. MX.

MARZO 2018



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.

A mis padres y hermanos con gran cariño

Por su profundo amor, ejemplo de constancia y superación.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Una constante en mi vida, piedra angular de mi desarrollo profesional y académico.

A la Facultad de Derecho y su División de Estudios de Posgrado.

Por brindar la especial atmosfera de orgullo, inspiración y estudio.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Por el apoyo prestado para la realización de mis estudios de Posgrado.

A mis maestros quienes enriquecieron este camino infinitas gracias a todos:

Dr. José Ramón Narváez Hernández, Dr. Rolando Tamayo y Salmorán, Dra. Leticia Bonifaz Alfonso, Dr. Rosalio López Duran, Dra. Maria del Carmen Platas Pacheco, Dr. Manuel Ruíz Daza, Dr. Raúl Eduardo López Betancourt, Dr. Armando Hernández Cruz, Dra. Ana Eloisa Heredia García, Dr. Francisco José Paoli Bolio, Dr. Napoleón Conde Gaxiola y al Mtro. Mario Alberto Alejo Pedraza.

A mis compañeros y queridos amigos gracias por tanto:

José Manuel Fernández Morales, Boris Rafael Ramírez Rangel, Karen Lucia Pérez Vaudrecourt, Josué Martínez Rocha, Tania Herrera Pineda, Fernando Aguas Bracho, Josette Herrera Martínez, Fabricio Mulet Martínez, Olga María Arellano Estrada, Blanca Ivonne Herrera Espinoza, Omar Mondragón, Norma Rebeca Aguilar Valenzuela, Ricardo Fabila Cortes, Sandra Teffany Ramírez Cerón, Diego Felipe Olaya López, Alma Viridiana Montiel Núñez, María de Lourdes Lacroix, María Eugenia Calderon Renero, Gloria Vargas Romero, Yanara Suenaga, Ramón Landaberde.

Mi agradecimiento especial por su paciencia y apoyo:

C.P. Raúl Sánchez Kobashi, Lcda. Leslie Pacheco Bernal, María Georgina García Martínez, Dr. Luis Refugio García López Guerrero, Dra. María Macarita Elizondo Gasperin, Dr. Fernando Guadalupe Flores Trejo, Dr. Roberto Ornelas Ávila, Dr. Rogelio Zacarias Rodríguez Garduño, Mtro. Jorge Meneses Portuguez, Lcda. Blanca Estela Nassar Sánchez, Lcda. Cynthia Berenice Toledo Toledo, Lic. Efrén Hernández Hinojosa, Lcda. Mariana Álvarez Contreras, Lcda. Lilia Jiménez Solís, Ing. Carolina Franco Melgarejo, Lic. Beau Augusto Salgado Diedrichs.

“Por mi raza hablará el espíritu”

“Implicaciones Jurídicas del Surgimiento y Existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos en el Sistema Constitucional Mexicano”

C A P I T U L O I	2
Marco Conceptual de la Autonomía Constitucional	2
1.1.- El Estado	3
1.2.- La Idea de Soberanía	5
1.3.- El poder	7
1.3.1.- El poder del Estado	8
1.3.2.- Poder Constituyente	10
1.3.3.- División de Poderes	10
1.4.- División de Funciones del Estado	16
1.5.- Los Órganos Supremos del Estado	20
1.5.1.- Poder Ejecutivo	22
1.5.2.- Poder Legislativo	24
1.5.3.- Poder Judicial	26
1.5.4.- Órganos Constitucionales Autónomos	28
1.6.- La Autonomía y sus niveles	35
1.6.1.- Autonomía Organizativa	37
1.6.2.- Autonomía de Gestión	38
1.6.3.- Autonomía Técnica	39
1.6.4.- Autonomía Presupuestaria	39
1.6.5.- Autonomía Normativa	41
1.7.- Autonomía Constitucional	42
C A P I T U L O II	45
Antecedentes de los Órganos Constitucionales Autónomos	45
2.1- El cuarto poder conservador de 1836	46
2.2- La transformación de la estructura fundamental del Estado mexicano	47
2.3- Surgimiento y Evolución de los Órganos Constitucionales en México	48
2.3.1.- El Instituto Nacional Electoral	48
2.3.2.- El Banco de México	50
2.3.3.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	56
2.3.4.- El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	58
2.3.5.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía	62
	IV

2.3.6.- El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación	68
2.3.7.- La Comisión Federal de Competencia Económica y El Instituto Federal de Telecomunicaciones	71
2.3.8.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República	75
2.3.9. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa	79
2.4.-Estatus actual de la Estructura Fundamental del Estado Mexicano	81
CAPITULO III	83
Diseño Normativo de la Autonomía Constitucional en México	83
3.1.- Premisas del análisis de la reingeniería Estatal	84
3.1.1.-Características de los órganos supremos	86
3.1.2.- Características de los Órganos Constitucionales Autónomos en Criterios Jurisprudenciales	87
3.1.3.- Clasificación de los Órganos Constitucionales Autónomos vigentes en el Sistema Constitucional Mexicano	90
3.1.3.1.- Características Constitutivas: Establecimiento y determinación básica en la Constitución y Paridad de Rango con los Poderes Tradicionales	91
3.1.3.2.- Determinación constitucional de sus facultades, consideradas de alto impacto y relevancia política	100
3.1.3.3.- Características definitorias de su rol en el sistema Constitucional: Considerarse ejecutores de una actividad prioritaria y de alta especialización técnica	106
3.1.3.4.- Tener facultades de protección de derechos humanos	107
3.2.- La homogeneidad formal de los órganos supremos	107
CAPITULO IV	110
Implicaciones Jurídicas de los Órganos Constitucionales Autónomos	110
4.1.- Unidad del Sistema Jurídico	111
4.2.- La legitimidad del orden jurídico	112
4.3.- El fundamento de validez del orden jurídico	113
4.4.- Eficacia e ineficacia del orden jurídico	115
4.5.- <i>Consuetudo y desuetudo</i>	116
4.6.- Delimitación de la eficacia y validez de las disposiciones jurídicas	118
4.7.- Legitimidad, validez, existencia y eficacia de los Órganos Constitucionales Autónomos	119
4.8.- Vulneración del principio de división de poderes	120
4.9.- Solución a la ineficacia directa del principio de división de poderes.	123
Conclusiones	131

Introducción

La presente investigación se basa en el análisis de los órganos supremos en el texto constitucional, por lo que es pertinente una revisión inicial del principio de división de poderes y de las características de los Poderes de la Unión, haciendo visibles los requisitos esenciales de las entidades que pertenecen a la conjunto de los órganos supremos del Estado; lo que a su vez aporta elementos necesarios para apreciar la reingeniería estatal derivado de la aparición de la autonomía constitucional en nuestro sistema jurídico.

La organización del Estado es un tema recurrente en el pensamiento político y jurídico. Aristóteles se percató de que independientemente de la forma de gobierno que adopte una comunidad, resulta ideal que el ejercicio de las funciones gubernamentales se divida en tres elementos, el deliberativo, las magistraturas y el poder judicial; estos postulados prevalecen en la civilización occidental, sin embargo, fue John Locke quien mencionó por primera vez la idea de una división de poderes y Charles Louis de Secodant, Barón de la Bréde y de Montesquieu a quien se le atribuyó la elaboración de una teoría al respecto.

La teoría de la división de poderes surge de la necesidad de limitar el poder soberano; se considera que para preservar la libertad y la capacidad de autodeterminación de los individuos conviene separar el poder del Estado en personas distintas evitando su concentración y su abuso.

Estos principios fueron considerados en todos los instrumentos constitucionales de México, incluso antes de la revolución de independencia en la Constitución de Cádiz, en la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la Constitución de 1857 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917.

La dogmática constitucional considera como uno de los pilares del Estado el principio de división de poderes, sin embargo, diversos factores propiciaron que a

finales del siglo XX se introdujeran al sistema jurídico varias entidades de gobierno independientes de los Poderes Tradicionales del Estado, estos órganos reciben el nombre de Órganos Constitucionales Autónomos.

Este trabajo se enfoca en el estudio de estas entidades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que fundamentalmente se pretende comprobar que su surgimiento y existencia vulnera el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional; por lo que es necesario la modificación del principio a fin de que esté precepto guarde conformidad con la organización del Estado.

Se emplea el método jurídico, inductivo, deductivo, documental e histórico; en el primer capítulo se abordan conceptos necesarios para el estudio del Estado y sus funciones, la teoría de la división de poderes y la autonomía constitucional.

En el segundo capítulo se hace una síntesis de los antecedentes del cuarto poder conservador y de los órganos constitucionales autónomos.

El capítulo tercero contiene, una revisión de las características comunes de los órganos supremos del Estado mexicano, los requisitos considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los Órganos Constitucionales Autónomos y un análisis del diseño normativo de estas entidades en la constitución.

Finalmente, en el cuarto capítulo se hace un repaso de algunos conceptos básicos de la teoría general del derecho y su relación con el fenómeno del surgimiento y existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos en México; asimismo, se hace una propuesta de reforma al artículo 49 y 28 constitucionales y se aportan las consideraciones finales.

“...desde el siglo XVI el problema del arte del gobierno – cómo gobernar, con qué técnicas, gracias a la instauración de qué tipos de procedimientos, con qué instrumentos – fue un problema decisivo para todo Occidente. Cómo debemos gobernar, cómo aceptamos ser gobernados...”

Michel Foucault

C A P I T U L O I

Marco Conceptual de la Autonomía Constitucional

1.1.- El Estado

La palabra Estado se emplea por diversas disciplinas para referirse a la nación, al país, al territorio, a la patria, al ejercicio del poder, al gobierno, al pueblo, a la sociedad, etc.

En la teoría política, Maquiavelo empleo el termino *stato*, refiriéndose a una nueva entidad de acción política, a la forma de gobierno, al grupo o persona que integra el gobierno o poseedores del poder, al conjunto de los súbditos o al territorio.¹

El Estado también es visto como un fenómeno social o histórico, Herman Heller explica que la organización del Estado, fue posible porque los distintos elementos que lo integran como el poder militar, la actividad económica y la acción política se individuaron en una entidad de “*decisión jurídica universal*”,² la burocratización de sus procesos y la descentralización del poder en jerarquías entre niveles de gobierno y ordenes territoriales específicos, generó mayor estabilidad para su desarrollo.

El termino Estado proviene del verbo latino *stare*³ que significa estar de pie, estar parado o detenido, de este surgió el vocablo *status*⁴ para referirse a una situación determinada, una actitud, postura o posición que se ocupa dentro de un conjunto organizado, posteriormente se utilizó el termino para referirse a la situación pública, con la locución *status civitas o status republicae*.⁵

¹ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Sexta Edición, México. Grupo Editorial Tomo. 2004. pp. 21 – 38. ISBN. 970-666-083-6.

² Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Segunda Edición en español. Sexta reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica. p. 176., ISBN. 978-968-16-5725-3.

³ Blanez, Fraile, Agustín. *Diccionario Manual Latino – Español y Español Latino*. España. Editorial Ramon Sopena. “*Status*.” p. 467.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

El pensamiento jurídico medieval, forjó el entendimiento del Estado en torno a las nociones de corporación (*societas*) y soberanía.⁶

Los romanos se referían con el término *universitas*, a “la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada como formando una unidad, un todo”.⁷

La *societas*, es una institución jurídica establecida por los miembros de una comunidad que persiguen un mismo interés (*affectus societatis*), y que actúa por medio de sus representantes.⁸ Heller indica que la *societas* “consiste en una relación contractual entre sujetos de derecho que se hallan frente a frente como partes jurídicamente libres e iguales, es decir, la forma de agrupación que [...] se estima como la estructura fundamental característica de la sociedad civil.”⁹

La *civitas*, es una *universitas* a la que se aplica la doctrina de la *societas*, es una corporación jurídica en la que se deposita la representación de una comunidad política.

Las *civitas* que pertenecen a una misma comunidad forman una entidad mayor (*universitas*) denominada *imperium* que constituye la comunidad internacional, el Dr. Tamayo y Salmorán apunta que “para los juristas el imperio es la clave para explicar el Estado”,¹⁰ lo anterior debido a que el poder legítimo (*summa potestas*) originalmente se encuentra en el soberano (*princeps*) y se traslada a las comunidades políticas independientes denominadas *civitas sibi princeps*, las cuales son comunidades que no tienen superior y por tanto son un pueblo libre.¹¹ Tamayo indica que “estas comunidades políticas son los Estados modernos”.¹²

⁶ Tamayo y Salmorán. Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. Segunda Edición. México. Editorial Themis. 2011. p. 217. ISBN 978-607-9142-16-2.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Heller. Herman. Op. Cit. Nota 2. p. 147.

¹⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando. Op. Cit. Nota 6. p. 218.

¹¹ Ibídem. p. 219.

¹² Ibídem. p. 218.

La noción del Estado como corporación jurídica independiente persiste en la teoría contemporánea, en la perspectiva de Kelsen, el Estado es un sujeto de derecho, una persona colectiva y lo define como “*la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional)*”,¹³ afirma que “*el Estado como comunidad jurídica, no es algo separado de su orden jurídico*”,¹⁴ por lo que para Kelsen el Estado y el derecho que lo crea es una misma cosa.

El orden normativo es un sistema en constante cambio, las diversas disposiciones jurídicas determinan la forma en la que se producen y aplican nuevas normas,¹⁵ generando o extinguiendo obligaciones, facultades o prohibiciones, asimismo, estos fenómenos suceden a través del tiempo, por lo tanto, Tamayo reconoce la existencia de “*variaciones jurídicas*”,¹⁶ afirma que el punto de unidad de estas variaciones se encuentra en los sujetos a los que afectan,¹⁷ a las personas jurídicas, por lo que concibe a la persona jurídica como “*el punto de referencia que unifica actos jurídicos*”.¹⁸

Tamayo señala que el Estado es “*el conjunto de los actos jurídicos que se refieren o se imputan al conjunto de todos los individuos que forman una comunidad*”¹⁹ nacional, es decir, “*el Estado es la expresión de unidad de las variaciones jurídicas de una comunidad*”. De modo que las reformas realizadas al orden jurídico implican modificaciones al Estado.

1.2.- La Idea de Soberanía

La soberanía, se refiere a la idea de autoridad suprema, aquella autoridad con la capacidad de imponer mandatos obligatorios y jurídicamente válidos.

¹³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. Tercera Edición, Segunda reimpresión. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2014.. p. 215. ISBN 978-607-2-00298-2.

¹⁴ *Ibidem*. p. 217.

¹⁵ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. 16° Edición, Segunda reimpresión. México. Editorial Porrúa. 2013. p. 204. ISBN 978-970-07-7497-8.

¹⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Op. Cit.* Nota 6. p. 136.

¹⁷ *Ibidem*. p. 137.

¹⁸ *Ibidem*. p. 138.

¹⁹ *Ibidem*. p. 141.

Joaquín Abellan, advierte que han existido diversos significados para el término soberanía, así como para ubicar su origen o su depositario, Jean Bodin en el siglo XVI, se refirió al “poder soberano” como un poder “*absoluto y perpetuo*”, caracterizado por la capacidad de “*dar las leyes a los súbditos en general sin su consentimiento*”.²⁰

Herman Heller menciona que la soberanía es la capacidad de una comunidad para determinar por si misma el uso del poder público.²¹

El criterio de identidad del orden jurídico encuentra su fortaleza en la idea de la soberanía, John Austin se refirió a un superior común como aquel capaz de emitir e imponer normas jurídicas a una comunidad y que estas sean acatadas mediante un hábito de obediencia;²² el superior común será un soberano si no se encuentra sometido a otro superior político; si se cumplen estas condiciones se está en presencia de una sociedad política independiente o soberana.²³ El Dr. Tamayo, señala que “*la soberanía es la característica de una comunidad política independiente, i.e., del Estado*”.²⁴

Por otra parte, Kelsen expone que la autoridad para emitir normas y hacerlas obedecer, debe ser una facultad otorgada por el orden normativo, por lo que en su concepción solamente “*un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir*”²⁵, posteriormente afirma, “*decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico nacional es un orden por encima del cual no existe otro superior.*”²⁶

²⁰ Abellán, Joaquín. *Conceptos políticos fundamentales. Estado y Soberanía*. Madrid. Alianza Editorial. p. 64. ISBN. 978-84-206-8743-8.

²¹ Heller, Herman. Op. Cit. Nota 2. p.312.

²² Tamayo, y Salmorán, Rolando. Op. Cit. Nota 6. p. 56.

²³ *Ibidem*. p. 222.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 456.

²⁶ *Ibidem*. p. 457.

1.3.- El poder

La descripción de un fenómeno jurídico se enfrenta a la dificultad de distinguir por una parte las relaciones propiamente jurídicas de los hechos físicos o psíquicos, esta diferenciación parece obvia, sin embargo, la redacción del texto constitucional, así como la argumentación jurídica cotidiana tiende a mezclar ambos elementos en un mismo discurso dificultando su asimilación.²⁷

El poder en un sentido general se refiere a las relaciones de fuerza entre individuos, en la que una persona con mayor capacidad, fortaleza física, virtud, inteligencia, violencia o cualquier otro medio se impone e impone su voluntad sobre otra persona o sobre un grupo de personas. El poder puede ser entendido como las relaciones de fuerza que impone el Estado sobre la población.²⁸

Para Foucault, las relaciones de fuerza relativas a un ejercicio de dominación, constituyen enfrentamientos reversibles, en particular, las relaciones de poder suscitan una resistencia;²⁹ esta ambivalencia se aprecia en los conflictos sociales y en las controversias jurídicas, por lo que para Foucault el poder es “*la estratificación, la institucionalización, la definición de técnicas, instrumentos y armas que son útiles en todos esos conflictos*”³⁰ sin embargo, previene que no se debe confundir “*una situación de poder, un tipo de ejercicio, una distribución o economía determinadas del poder en un momento dado, con simples instituciones de poder como pueden ser por ejemplo, el ejército, la policía o la administración*”,³¹ es decir, una relación de imposición o de dominación es distinta del órgano que la ejerce.

²⁷ Hohfeld. W. N. *Conceptos Jurídicos Fundamentales*. Sexta reimposición. México. Distribuciones Fontamara. 2009. p. 33. ISBN 978-968-476-127-8.

²⁸ Foucault, Michel. *El poder una bestia magnífica, sobre el poder, la prisión y la vida*. Primera reimposición. Trad. Horacio Pons. México. Siglo XXI Editores. 2014. pp. 33 - 52

²⁹ *Ibidem*. p. 77.

³⁰ *Ibidem*. p. 121.

³¹ *Ídem*.

En este sentido, el Dr. Tamayo observa que: “cuando la teoría política habla del poder del Estado no se refiere a las diversas facultades jurídicas asignadas a cada uno de los entes públicos; se refiere efectivamente al monopolio del uso de la fuerza, al poder del Estado, a lo que los medios de disuasión, persecución y represión, a lo que los romanos llamaban potestas gladi, formula claramente expresiva para hablar del uso de la fuerza.”³²

Para Hohfeld, el término poder, es un préstamo lingüístico del mundo físico al derecho, ya que en el lenguaje jurídico y no jurídico se puede emplear la palabra poder como sinónimo de “capacidad física o mental para hacer algo”³³ sin embargo, con mayor frecuencia, una adecuada acepción del vocablo en un contexto jurídico indica una “potestad jurídica”.³⁴

De lo anterior, se distinguen dos sentidos principales del termino poder, en un sentido amplio como el uso de la fuerza y en específico como una potestad jurídicamente valida.

1.3.1.- El poder del Estado

Para que un acto de poder produzca las consecuencias que se le pretende atribuir debe ser un acto jurídicamente valido, establecido por el orden normativo y ejecutado por un órgano facultado, es decir, por una autoridad, de lo contrario será nulo.

Los romanos utilizaron la expresión *auctoritas*,³⁵ refiriéndose a quien supone una cualidad especial de quien realiza un acto para obligar a otro de manera valida

³² Tamayo y Salmorán, Rolando. *Juris Prudentia: More Geometrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*. México. Distribuciones Fontamara. 2013. p. 147. ISBN. 978-607-8252-55-8.

³³ Hohfeld. W.N. Op. Cit. Nota 28. p.39.

³⁴ Ídem.

³⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. p. 206.

(*potestas*), por ejemplo, el poder del jefe de familia (*pater familias*) sobre sus descendientes se denomina *patria potestas*.³⁶

Tamayo comenta que las magistraturas y otras corporaciones como prefectos, pretores o jueces, con el tiempo tenían el carácter de *auctoritas*, gozando de la obligatoriedad de sus actos y resoluciones,³⁷ la integración de las *auctoritas* de las magistraturas “*habría de desembocar en la summa potestas hecha manifiesta en la autoridad del emperador*”,³⁸ que conduciría a la autoridad del Estado.

Tamayo expone que “*los juristas entienden por autoridad: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público.*”³⁹

Las funciones realizadas por los órganos del Estado que pretendan “*modificar la situación jurídica existente*”,⁴⁰ de forma válida deberán estar jurídicamente determinadas.

Las fuerzas políticas de cualquier comunidad se encuentran constantemente en busca de poder legítimo, Herman Heller menciona que el derecho, “*es la forma técnica [...] más perfecta de la dominación política*”,⁴¹ reconoce que la técnica jurídica, establece de forma más precisa el control político apoyado en las estructuras del Estado, por esa razón considera que “*el poder del Estado es [...] siempre legal, es decir, poder político jurídicamente organizado*”.⁴²

³⁶ Padilla, Sahagún Gumesindo. *Derecho Romano*. Tercera edición. México. Ed. Mc. Graw Hill. 2008. p. 53. ISBN. 970-10-4666-8.

³⁷ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. p. 205

³⁸ *Ibidem*. p. 206.

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ Heller, Herman. Op. Cit. Nota 2. p. 308.

⁴² *Ibidem*. p. 309.

Kelsen señala que el poder en un sentido social, se refiere a la relación de autoridad que tienen superiores con inferiores, pero en términos jurídicos el poder del Estado se refiere al poder del derecho, al orden impuesto por el derecho positivo, en síntesis “*la validez y eficacia del orden jurídico*”.⁴³

1.3.2.- Poder Constituyente

La Constitución en México es de carácter rígido⁴⁴ ya que solo puede ser modificada por un órgano especial, a este órgano se le conoce como Poder Constituyente.⁴⁵

El Poder Constituyente es un órgano creador del derecho, cuyo único propósito es la modificación del orden jurídico mediante un procedimiento especial de reforma constitucional, usualmente más difícil que una reforma ordinaria, con la finalidad de que las normas generales contenidas en la norma fundamental sean menos accesibles al legislador ordinario.

En México el Poder Constituyente se integra del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, el artículo 135 de la CPEUM establece que para realizar cambios al texto constitucional se requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y de la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.⁴⁶

1.3.3.- División de Poderes

El pensamiento político ha considerado que la acumulación de poder en una sola corporación o individuo puede desembocar en el abuso del mismo; en este

⁴³ Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 302.

⁴⁴ Carbajal, Juan Alberto. *Teoría de la Constitución*. México. Porrúa. 2006. p. 504. ISBN 970-07-6178-9.

⁴⁵ Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 307.

⁴⁶ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 5 de febrero de 1917. Art. 135.

sentido, Kelsen apunta que el principio de división de poderes tiene un significado histórico que “*va contra la concentración de los poderes, más que contra la separación de los mismos*”⁴⁷.

Esta preocupación es constante en la historia política de occidente; en Roma por ejemplo, se implementaron diversos controles para ejercer el poder del Estado entre el Senado, el pueblo, los cónsules y los patricios, variando su forma y efectividad a lo largo de la vida del Imperio, el Senado era preponderantemente un poder ejecutivo que reunía ejércitos, decidía sobre políticas urbanas o recibía y envía embajadas, durante algún tiempo el pueblo, los patricios y el Senado compartieron la función de legislar, los cónsules de administrar políticas públicas, de dirigir a los ejércitos y de juzgar, etc.⁴⁸ Tena Ramírez menciona que el concepto de división de poderes no fue alcanzado de una sola vez, sino que se trata de una “institución política, proyectada en la historia.”⁴⁹

El Dr. Narváez Hernández señala que John Locke fue el primero “*en enunciar dos de los tres poderes clásicos*”⁵⁰ previendo la separación de legislativo y ejecutivo con la finalidad de que nadie pueda disponer de un poder absoluto.⁵¹

Calzada Padrón menciona que las diversas Constituciones mexicanas han mantenido la separación de poderes establecidos con el propósito de balancearlos para garantizar su independencia y la libertad de los ciudadanos,⁵² por su parte, Francisco Ramírez afirma que la división de poderes es la principal limitación interna

⁴⁷ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 334.

⁴⁸ Montesquieu, Charles Lois de Secodant. *Del Espíritu de las Leyes*. Vigésima Edición. México: Porrúa, 2015. pp. 157-169. ISBN 978 970-07-7296-9.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima quinta edición. México Porrúa. 2003. p. 211 ISBN 970-07-4262-8

⁵⁰ Narváez Hernández, José Ramón. *Esbozos de historia constitucional matizada*. p. 17. / https://www.academia.edu/15551815/Esbozos_de_historia_constitucional_matizada Fecha de Consulta 20/08/2017

⁵¹ Abellán, Joaquín. Op. Cit. Nota 21. p.120.

⁵² Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Segunda Edición. México. Porrúa. 2009. p.117. ISBN 970-07-5447-2.

del poder público complementada por una limitación extrema de garantías ciudadanas.⁵³

Se ha considerado a la división de poderes como un baluarte del orden democrático mexicano, aunque durante la mayor parte de la historia reciente del país el ejercicio del poder se ha concentrado en la persona del Ejecutivo Federal independientemente de la división formal establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); este fenómeno se conoce como el presidencialismo mexicano o el presidencialismo de partido.⁵⁴ Esto significa que la división formal de los órganos supremos del Estado en la CPEUM, no impide el abuso y concentración del poder en un órgano determinado.

La teoría política y jurídica tradicionalmente aborda el tema de la división de poderes remitiéndose al texto de Montesquieu de 1748, intitulado el *Espíritu de las Leyes*, en su libro XI y capítulo VI,⁵⁵ sin embargo, las ideas vertidas por Montesquieu no corresponden totalmente a la interpretación de la división de poderes moderna; Montesquieu utiliza la expresión “poderes” para referirse más a las funciones del Estado que a los órganos que las detentan, sin delimitar la exclusividad de una función a un cierto órgano de la siguiente forma:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones, Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”⁵⁶

⁵³ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio. *La teoría de la División de Poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*. México. Porrúa. 2006 p. 86. ISBN 970-07-6905-4.

⁵⁴ Bonifaz Alfonso, Leticia. *La división de Poderes en México Entre la Política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica. 2017. p. 31-67. ISBN 978-607-16-4707-8.

⁵⁵ Carbonell, Miguel / Salazar, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2011, p. 9. ISBN 978-607-09-06-7.

⁵⁶ Montesquieu, Charles Lois de Secodant. Op. Cit. Nota 51. p.145.

El Dr. Tamayo comenta que para Montesquieu “*existen tres centros de poder político, el rey, la nobleza y el pueblo. El equilibrio entre ellos se obtiene invistiendo el poder ejecutivo en el rey, dividiendo el legislativo entre la nobleza y el pueblo [...] los tribunales no constituían un centro de poder político*”,⁵⁷ la función judicial comprendía únicamente la determinación del derecho aplicable para resolver o suprimir una controversia es decir “*aplicar desinteresadamente – de forma no comprometida – el derecho, tal y como es*”.⁵⁸ Situación distinta a la actual, en la que se considera que un Poder Judicial fuerte es además de aplicador del derecho un agente de equilibrio constitucional y en algunos casos de equilibrio político.

La implementación moderna del término ha considerado necesario separar el poder del Estado en tres órganos supremos que ejecuten las funciones estatales como facultades intrínsecas establecidas en el orden normativo, que se contengan mutuamente; se pretende prevenir el abuso de la autoridad otorgada a cada órgano.

Un antecedente relevante de la organización tripartita del poder del Estado se encuentra en el proceso de formación de la Constitución de los Estados Unidos de América; posterior a la guerra de independencia de 1775 a 1783 resultaron victoriosas trece colonias de las que emanaron trece constituciones en las que se incluía de manera casi uniforme la proclamación de un “*estado formado por tres poderes patentemente separados*”⁵⁹ exceptuando a la constitución de New Hampshire y South Carolina, situación que se replicaría en los primeros tres artículos de la Constitución de los Estados Unidos de América, en el primero se establece la estructura del poder legislativo (Congreso de los Estados Unidos) con el modelo bicameral, el segundo destinado para el Poder Ejecutivo depositado en

⁵⁷ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Juris Prudentia: More Geometrico Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*. p. 149.

⁵⁸ *Ibidem*. p.155.

⁵⁹ Grau, Luis. *El Constitucionalismo Americano*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. 2011. p. 41. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11865/grau-constitucionalismo-americano.pdf> Fecha de consulta 15/08/2017.

una Presidencia y por último el artículo tercero que determina de forma muy breve al poder judicial y el alcance de su jurisdicción.⁶⁰

En México desde la redacción de la Constitución de Apatzingán en 1824 hasta la Constitución Política de 1917, casi intermitentemente (dado que en los primeros cien años de México independiente se vivió una pugna por la organización estatal, oscilando entre gobiernos imperiales, republicanos, centralistas, intervenciones armadas extranjeras y la aparición de un cuarto poder en 1836) se consideró que para evitar los abusos de una facción del gobierno, era necesario delimitar las actividades ejecutivas, parlamentarias y judiciales en la Constitución, repartidas de forma tripartita en la figura de un Presidente, un Congreso y Tribunales respectivamente, procurando que diversos individuos intervengan en las decisiones públicas con la finalidad de balancear el ejercicio del poder.⁶¹

La división de poderes adquirió la categoría de principio en la dogmática jurídica,⁶² la repartición de facultades entre tres órganos supremos es el modelo primordial de la organización básica de los Estado mexicano en el siglo XX.

Actualmente, el artículo 49 de la CPEUM determina el principio de división de poderes de la siguiente manera:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”⁶³

El diseño constitucional mexicano prevé una serie de facultades exclusivas de cada poder obedeciendo a la naturaleza de cada órgano supremo, pero también

⁶⁰ *Ibíd.* p. 93.

⁶¹ Andrews, Catherine. *De Cádiz a Querétaro*. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2017. pp. 139-149. 978-607-16-4472-5.

⁶² Castro y Castro, Juventino V. *Glosas Constitucionales*. México. Porrúa. 2005. p. 65. ISBN. 970-07-6132-0

⁶³ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 5 de febrero de 1917. Art. 49.

establece un sistema de cooperación entre poderes para realizar determinadas funciones con finalidad de lograr un mejor ejercicio del poder público en decisiones torales para la vida nacional,⁶⁴ como la aprobación del Presupuesto de Egresos Federal en el que participan los poderes Ejecutivo y Legislativo,⁶⁵ o la función reglamentaria del Ejecutivo que es propiamente una actividad legislativa pero ejecutada por el presidente, por mencionar algunos casos.⁶⁶

En este sentido, se ha considerado que la división de poderes en nuestro país es de carácter flexible,⁶⁷ es decir que los órganos supremos pueden realizar funciones materialmente distintas a las que son propias de su naturaleza, en ese sentido el Dr. Jorge Carpizo McGregor expone que una función puede ser formal atendiendo al órgano que la realiza y material en relación con la naturaleza intrínseca del acto sin importar el órgano que realiza la función.⁶⁸

Por lo anterior, diversos constitucionalistas afirman que la división de poderes debe interpretarse en el sentido de funciones o actividades⁶⁹ en las que se manifiesta el poder del Estado sin que eso implique la pérdida de su unidad.⁷⁰

La teoría de la división de poderes, cobro la fuerza de un dogma dentro del derecho constitucional, como un ideal político que evoca la idea del Estado de derecho.⁷¹ La expresión en nuestro sistema jurídico equivale a la estructura tripartita

⁶⁴ Suárez Camacho, Humberto. *El Sistema de Control Constitucional en México*. Tercera edición. México. Porrúa. p. 66. ISBN 970-07-7079-6.

⁶⁵ Ortega González, Jorge. *Derecho Presupuestario Mexicano*. México. Porrúa. Universidad Iberoamericana. 2007. pp. 38 – 40. ISBN 970-07-7277-2.

⁶⁶ Garibay, Pascual Alberto. *Derecho Constitucional. El Estado Mexicano su estructura constitucional*. México. Porrúa. Escuela Libre de Derecho. 2009. p. 118. ISBN 978-607-09-0174-4.

⁶⁷ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Doceava edición. Porrúa. México. 2007. p. 413. ISBN 970-07-6325-0.

⁶⁸ Carpizo McGregor, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Segunda Edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1973. p. 244.

⁶⁹ Burgoa O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima Edición. Segunda Reimpresión. México. Porrúa. 2013 p. 582. ISBN 970-05-6323-4.

⁷⁰ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Tercera edición. México. Porrúa. 1998. ISBN. 968-452-442-0

⁷¹ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Juris Prudentia: More Geometrico Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*. p. 149.

de un congreso como poder legislativo, un presidente como ejecutivo y a los tribunales como poder judicial.

Por otra parte; Tamayo considera que la teoría de la división de poderes “no es sino un problema de diferentes procedimientos de creación normativa”.⁷²

1.4.- División de Funciones del Estado

El Estado esencialmente tiene dos funciones, la creación de normas jurídicas y su ejecución.⁷³

La creación de normas jurídicas se refiere a la función legislativa y consiste en la creación de la Constitución, las leyes y todas las disposiciones normativas que forman el orden jurídico.⁷⁴

La aplicación de las normas se subdivide en una función judicial y en una administrativa. La ejecución de normas jurídicas se realiza tanto por los tribunales como por las entidades administrativas del Estado.⁷⁵

En este sentido Kelsen nos indica que, la división de funciones del Estado no se trata de relaciones de coordinación, sino de sub y supra ordenación, ya que la creación del orden jurídico es previa a su aplicación.⁷⁶

La noción de división de poderes se refiere a un concepto de utilidad política, la idea de división de funciones obedece a un enfoque jurídico de la actividad del Estado.

⁷² Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. p. 144.

⁷³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 303.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ *Ibidem*. p. 319.

La función legislativa, creadora del derecho es realizada primordialmente por el órgano legislativo, que en México a nivel federal se encuentra depositado en el Congreso de la Unión, pero también es desarrollada por los demás órganos supremos de naturaleza administrativa o judicial, la diferencia estriba en que el órgano legislativo tiene la capacidad de generar leyes en estricto sentido, es decir, cumpliendo con un procedimiento legislativo, por su parte los órganos ejecutores crean disposiciones de tipo general pero se denominan lineamientos, decretos o reglamentos.⁷⁷ Kelsen resalta que el órgano legislativo “*nunca tiene un monopolio para la creación de normas generales*”.⁷⁸

En nuestro país, el Ejecutivo Federal está facultado para expedir reglamentos que provean a la estricta observancia de la ley.⁷⁹ Los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA’S) también tienen facultad de expedir normas generales en el ámbito de su competencia, por ejemplo, el Banco de México está facultado para expedir lineamientos generales para regular el sistema financiero, y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación para expedir la regulación general en materia de evaluación de la educación.⁸⁰

El Poder Judicial, realiza una función legislativa cuando declara que cierta ley o disposición es inconstitucional y suspende su aplicación.⁸¹ Asimismo, realiza una función legislativa aún más notoria cuando mediante sus resoluciones genera criterios de aplicación general, Sánchez Bringas indica que la jurisprudencia es:

“una norma general obligatoria que puede ser establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cada una de sus salas, por el Tribunal Electoral y por los tribunales colegiados de circuito, desde el punto de vista material la jurisprudencia es una norma general equivalente a las leyes. La jurisprudencia se forma cuando el tribunal que la establece ha resuelto, en el mismo sentido, cinco casos consecutivos que se refiere al mismo

⁷⁷ *Ibíd.* p. 320.

⁷⁸ *Ibíd.* p. 323.

⁷⁹ Nava Vázquez, Cesar. *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano*. México Porrúa. 2008. p. 31. ISBN 97860790002233.

⁸⁰ Bracho González, Teresa. “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”. *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. p.125. ISSN 0482-5209.

⁸¹ Campuzano Gallegos, Adriana Leticia. *Manual para entender el Juicio de Amparo*. Segunda Reimpresión. México. Thomson Reuters. 2015. pp. 152 – 168. ISBN. 978-607-474-221-3.

tipo de controversias, siempre que no exista alguna resolución en contra que interrumpa ese proceso”.⁸²

Por otra parte, la función de ejecución del derecho corresponde principalmente a los órganos de naturaleza administrativa y judicial, es decir son “*órganos aplicadores del derecho*”,⁸³ y en menor medida por el órgano legislativo del Estado.

Los órganos administrativos, realizan sus actividades cotidianas mediante la ejecución de actos administrativos, Gabino Fraga menciona que se distinguen inicialmente dos tipos de actos desarrollados por órganos de naturaleza administrativa, primero como actos de autoridad, consistentes en las acciones que tienen la forma de órdenes, permisiones, prohibiciones, imposiciones o actos coactivos en general, y segundo como actos de gestión, en los que las entidades administrativas actúan “*como un particular podría hacerlo en la administración de su patrimonio*”.⁸⁴

La actividad administrativa del Estado consiste en la aplicación de normas jurídicas, en estricto sentido debe desarrollarse de conformidad con lo que dicta el ordenamiento jurídico, es decir la actuación de los órganos administrativos del estado debe ser con apego a la legalidad.⁸⁵

La actividad jurisdiccional del Estado también es aplicativa de normas jurídicas, Kelsen indica que “*los tribunales aplican las normas jurídicas generales al dictar normas individuales, determinadas en su contenido por las normas generales, que estatuyen una sanción concreta, sea la ejecución forzosa civil, sea una pena.*”⁸⁶ Es decir, la actividad de cualquier autoridad judicial se desarrolla en el marco de

⁸² Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. Nota 67. p. 522. ISBN 970-07-6325-0.

⁸³ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. p. 240.

⁸⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 47 edición. México. Porrúa. 2009. p. 21. ISBN 970-07-6821-X.

⁸⁵ Tamayo y Salmorán. Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. Pág. 209.

⁸⁶ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. p. 246.

competencia establecido por la legislación de la materia que se trate, para la resolución de casos específicos.

La actividad cotidiana de los tribunales se desarrolla en un proceso jurisdiccional cuya finalidad es la resolución de controversias, característica que la diferencia de la administrativa.

Al respecto de la ejecución de las normas jurídicas por autoridades administrativas y jurisdiccionales, Kelsen afirma que *“no existe una separación tajante de los poderes judicial y ejecutivo como separación orgánica de dos diferentes funciones. Una función idéntica es distribuida entre máquinas burocráticas diferentes, siendo la existencia de sus diversas denominaciones algo que solo puede explicarse por razones históricas”*.⁸⁷

Los órganos legislativos también realizan un proceso de aplicación del derecho en la función legislativa, ya que implica el cumplimiento de leyes que regulen el proceso de creación de normas, al respecto Kelsen señala que *“la producción de normas jurídicas generales es tan aplicación de la constitución, como la aplicación de normas jurídicas generales por los tribunales y los órganos administrativos”*.⁸⁸

Las funciones Estatales de creación y aplicación de normas jurídicas son dos momentos del mismo proceso generador del orden jurídico, desarrollados por los órganos especialmente facultados para ello mediante la realización de procesos legislativos, administrativos o jurisdiccionales según sea el caso.

⁸⁷ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 326.

⁸⁸ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. p. 242.

1.5.-Los Órganos Supremos del Estado

Las normas, el territorio, los individuos, o incluso el poder por sí mismo no bastan para que el Estado funcione de manera efectiva, se requiere la actuación de órganos especializados que materialicen sus funciones, actuando “*conscientemente [...] hacia la formación eficaz de unidad*”⁸⁹ que la comunidad política requiere.

Heller expone que “*la estructura efectiva llamada Estado ha cobrado autonomía, sobre todo, porque sus diferentes tareas particulares fueron adscritas a órganos especiales*”⁹⁰.

Los órganos del Estado son el elemento estructural que permite la articulación del sistema institucional, Kelsen indica que el individuo “*que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano*”,⁹¹ por lo que los órganos del Estado únicamente podrán realizar funciones de creación o de aplicación de normas jurídicas.

Los órganos del Estado se dividen de acuerdo a su naturaleza funcional en entidades con actividades administrativas, legislativas o jurisdiccionales, asimismo, se separan en jerarquías para el mejor desempeño de esas funciones, por ejemplo los órganos parlamentarios se dividen en asambleas generales, quienes tienen un mayor poder de decisión que sus órganos inferiores denominados “comisiones”⁹² en donde se realizan trabajos análisis específicos de los instrumentos legislativos que serán sometidos a discusión y votación, una división jerárquica similar siguen los poderes Ejecutivo y Judicial, separando Secretarías de Estado, los órganos

⁸⁹ Heller, Herman. Op. Cit. Nota 2. p. 295.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado. p. 229.

⁹² Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo. *El Poder Legislativo Federal. Los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo*. México. Cámara de Diputados. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 2016. p. 194 y 232. ISBN. 978-607-8501-03-8

descentralizados y órganos desconcentrados⁹³ o bien Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.⁹⁴

La superioridad que tienen respecto de otras entidades del Estado y respecto de otras personas jurídicas proviene de “*la forma en que la relación jurídica es producida*”,⁹⁵ es decir, de las facultades establecidas jurídicamente como supremas.

Elisur Arteaga señala que la idea de supremacía es inherente a la Constitución y requiere que todo lo que regula le este subordinado y estructurado bajo sus lineamientos. En cuanto a los órganos constitucionales refiere que “*el principio de supremacía es operante tanto por lo que hace a la estructura y funcionamiento de un poder u órgano, como por lo que se refiere a sus facultades, atribuciones, prohibiciones y limitaciones*”.⁹⁶

En este orden de ideas, son órganos supremos a aquellas entidades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la máxima autoridad en sus respectivos ámbitos de competencia,⁹⁷ es decir que no están subordinados a ningún otro, y por tanto cuentan con paridad de rango entre sí, obedeciendo a una organización horizontal del poder público, a este grupo pertenecen los Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos.

Se pretende que estos órganos guarden un equilibrio del poder, Andrade Sánchez menciona la implementación de un sistema de pesos y contrapesos que

⁹³ Fernández Ruíz, Jorge. *Poder Ejecutivo*. México. Porrúa. 2008. pp.544, 555 y 562. ISBN, 978-9700777023

⁹⁴ Castro Lozano, Juan de Dios. *Apuntes Constitucionales, temas destacados de la parte orgánica de la Constitución y de nuestro derecho administrativo*. México. Fondo de Cultura Económica. 2012. p. 153, 155. ISBN 978-607-16-1194-9.

⁹⁵ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 242.

⁹⁶ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Cuarta edición. México. Oxford University Press. 2013. p. 115. ISBN 978-607-426-371-8

⁹⁷ Ídem.

en su opinión implica que los depositarios de las funciones se controlen unos a otros.⁹⁸

El carácter de órgano supremo no equivale a libertad de acción absoluta ya que todo uso del poder que les ha sido confiado está sujeto a diversos controles jurídicos (interinstitucionales, administrativos y judiciales) y a rendición de cuentas ante la sociedad civil.

1.5.1.- Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo realiza las tareas administrativas del Estado, y se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 80 de la CPEUM,⁹⁹ actualmente las tareas administrativas del Estado implican una variedad extensa de facultades, está encargado de dirigir la política interior, las finanzas públicas federales, la fiscalización interna del gobierno federal, dirigir la política de comercio interno y externo, la diplomacia del Estado y las relaciones con el exterior, es además comandante supremo de las fuerzas armadas, está encargado de la seguridad interior y de la defensa nacional, la administración de las aguas, tierras, recursos naturales propiedad de la nación, la sanidad pública, los sistemas de seguridad social, la educación pública, etc.¹⁰⁰

Para la realización de esta inmensa tarea se auxilia de la Administración Pública Federal (APF) que se divide en centralizada y paraestatal cuyo fundamento se encuentra en el artículo 90 de la CPEUM,¹⁰¹ además de una serie de oficinas

⁹⁸ Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Constitucional*. Tercera reimpresión. México. Oxford University Press. p. 127. ISBN 978-970-613-932-0.

⁹⁹ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Art. 80.

¹⁰⁰ Carbonell, Miguel y Salazar Pedro. Op. Cit. Nota. 55. pp. 139-164.

¹⁰¹ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Art. 90.

subordinadas a la Presidencia de la República, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).¹⁰²

Como apoyo inmediato de sus funciones y asuntos más cercanos, el Ejecutivo Federal actualmente cuenta con la estructura centralizada de la APF que se conforma por la Oficina de la Presidencia de la República, dieciocho Secretarías de Estado con sus respectivos órganos desconcentrados y delegaciones regionales según el caso, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores.¹⁰³

Por su parte la APF paraestatal o descentralizada, se conforma por los organismos descentralizados del gobierno federal, que en su mayoría responden de manera indirecta ante un coordinador de sector según la materia en la que se ocupen, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

El diseño y estructura de la APF es una de las partes más dinámicas del gobierno federal, ha tomado diversas formas dependiendo las necesidades y las metas o intereses de cada presidente, en distintos periodos de la historia se han variado las competencias por materia entre Secretarías, se han reducido o aumentado el número de dependencias federales, se han cambiado sus domicilios oficiales y recientemente se han desprendido algunos organismos para transformarse en Órganos Constitucionales Autónomos.

Para los efectos de esta investigación, es conveniente resaltar que la división formal entre administración pública y paraestatal obedece a una necesidad de autonomía para ciertas materias, los asuntos que se han considerado de atención imprescindible del Ejecutivo Federal se han conservado bajo el control de

¹⁰² Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 29 de diciembre de 1976. Art. 2.

¹⁰³ Ídem.

subordinación directa de la figura del presidente; por otra parte los asuntos competencia de la entidades paraestatales, se estima conveniente mantener cierta distancia de la esfera directa del Ejecutivo Federal, reduciendo el grado de influencia que esté pudiera tener respecto de ciertos asuntos, como las actividades empresariales del Estado, en donde convergen intereses públicos pero también intereses privados de naturaleza comercial, que de otro modo se verían entorpecidos por la dinámica burocrática de la administración central.

1.5.2- Poder Legislativo

El Poder Legislativo está encargado de ejercer la función legislativa, mediante la producción y reforma de las normas jurídicas que regirán la vida del Estado. El artículo 50 de la CPEUM,¹⁰⁴ establece que este órgano supremo se conformará en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Las cámaras del Congreso se integran por 500 Diputados y por 128 Senadores, pertenecientes a las distintos grupos parlamentarios, quienes para realizar su labor se organizan en una Mesa Directiva, una Junta de Coordinación Política, diversas Secretarías, Comisiones permanentes, Comisiones especiales, Centros de Estudios, Comités¹⁰⁵ y en el caso de la Cámara de Diputados se cuenta con la Auditoría Superior de la Federación quien actualmente se encuentra en calidad de órgano técnico de fiscalización superior, además de una amplia infraestructura de órganos técnicos y administrativos.

El artículo 65 de la CPEUM,¹⁰⁶ establece dos periodos para realizar sesiones ordinarias, el primero de ellos celebrado del 1 de Septiembre al 15 de diciembre,

¹⁰⁴ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Art. 50.

¹⁰⁵ Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo. Op. Cit. Nota 90. p. 194 y 232.

¹⁰⁶ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Art. 65.

excepto en los casos que se inició un periodo sexenal en el que podrá ampliarse hasta el 31 de diciembre y el segundo del periodo comprendido entre el 1 de febrero hasta el 30 de abril, durante estos lapsos, el Congreso se ocupa del estudio, elaboración, discusión, votación y aprobación de iniciativas, dictámenes y minutas de los diversos temas legislativos.

Los periodos comprendidos entre las sesiones ordinarias, se conocen como periodos de receso parlamentario, en los que se encuentra en funciones la Comisión Permanente¹⁰⁷ integrada por 19 diputados y 18 senadores, este órgano del congreso no cuenta con facultades para legislar sino que se trata de un órgano con facultades político jurídicas de diversa índole establecidas en la propia constitución dentro de las más comunes están recibir las iniciativas de ley para turno de las distintas comisiones, acordar la convocatoria para sesiones extraordinarias del Congreso, la ratificación de nombramientos de funcionarios, conceder licencias al presidente, etc.

La separación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, pretende evitar que un solo órgano o individuo concentre demasiado poder en perjuicio de la población o en beneficio propio, sin embargo, la presencia de un partido dominante dificulta que este propósito se realice, en el caso de México el presidente de la república fungió como jefe del Partido Revolucionario Institucional quien también controló durante décadas ambas cámaras, las decisiones parlamentarias seguían la línea marcada por el presidente en turno, en los hechos el Ejecutivo Federal era el principal impulsor y promotor de legislación en el sistema jurídico mexicano y por ende el principal tomador de decisión política del Estado.¹⁰⁸

Fue hasta el año de 1997 cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados cuando el Ejecutivo empezó a perder influencia directa sobre las

¹⁰⁷ González Shcmal, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. Segunda edición. México. Universidad Iberoamericana. Noriega Editores. 2007. p. 325. ISBN 978-968-7097-3.

¹⁰⁸ Carpizo McGregor, Jorge. Op Cit. Nota. 68. p 246

decisiones parlamentarias, lo que significó el fin del presidencialismo de partido,¹⁰⁹ además de la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000, lo que en opinión de algunos tratadistas también permitiendo el robustecimiento democrático del país y la libertad popular.¹¹⁰

1.5.3.- Poder Judicial

El Poder Judicial, encargado de ejercer la función jurisdiccional, que de acuerdo con el artículo 94 de la CPEUM,¹¹¹ se compone por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN), el Tribunal Electoral, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, cuenta también con una instancia auxiliar de administración vigilancia y disciplina denominada Consejo de la Judicatura Federales, goza también de autonomía técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

Las actividad jurisdiccional en México consiste en resolver controversias en los distintos tribunales, ejercer el control constitucional de los actos de los poderes legislativo y ejecutivo, realizar la interpretación de la constitución así como de emitir los criterios jurisprudenciales pertinentes, además de resolver respecto de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que le sean presentadas, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 94, 103, 104, 105 y 107 de la CPEUM.¹¹²

La SCJN es el máximo tribunal del país, se integra por once ministros y funciona en Pleno o en Salas, está facultada para expedir acuerdos generales para la distribución de los asuntos que de los que tenga conocimiento entre sus Salas o hacia los Tribunales Colegiados de Circuito.

¹⁰⁹ Bonifaz Alonso, Leticia. Op. Cit. Nota 68. p. 51

¹¹⁰ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Tercera Edición. Quinta reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica. pp. 221-237. ISBN 0-8147-7974-3.

¹¹¹ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. Art 94.

¹¹² *Ibíd.* Art. 94, 103, 104, 105 y 107.

La Constitución Mexicana establece que los ministros de la SCJN durarán en su encargo quince años y durante su encargo no podrán disminuirse las remuneraciones que perciban, asimismo se determina que un ministro no podrá ser nombrado para un nuevo periodo salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Cada parte del sistema judicial ejerce su competencia y responsabilidades de acuerdo con la organización territorial y a la especialización por materias que decida el Consejo de la Judicatura Federal.

Los ministros son nombrados por el presidente, mediante el sometimiento de una terna ante el Senado, quien cita a comparecencia a los posibles candidatos antes de dar su consentimiento, por su parte los Magistrados de Circuito los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, estos últimos duraran seis años en su encargo.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad de la materia, tiene de forma permanente una Sala Superior en la que participan siete Magistrados Electorales, y salas regionales, sus sesiones son públicas.

El Poder Judicial es determinante en la "*identidad del orden jurídico*" y tiene una elevada importancia como órgano "*supresor de controversias*"¹¹³ ya que gran parte de la actividad jurídica del país se desarrolla en sus tribunales, son los Ministros, los jueces y los abogados quienes instrumentan, aplican, invocan e interpretan las normas jurídicas de forma cotidiana, con su praxis se reitera la tesis del derecho vivo, a través de cada nuevo acto de creación, aplicación y generación de consecuencias de Derecho, el ejercicio técnico jurídico dota de eficacia al sistema jurídico.¹¹⁴

¹¹³ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Juris Prudentia: More Geométrico Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*. p. 145

¹¹⁴ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. p. 204.

Respecto del Poder Judicial y el concepto de división de Poderes, la Dra. Leticia Bonifaz Alfonso, indica que en nuestro sistema constitucional las acciones de inconstitucionalidad establecidas en el artículo 105 de la CPEUM actualmente son un reflejo de “*la verdadera división de poderes*”¹¹⁵ ya que desde la reforma del poder judicial en 1995 posterior a la etapa presidencialista, se han suscitado y resuelto de manera judicial distintas controversias entre órganos supremos, por ejemplo la autora menciona dos casos en el año 2001 cuando se declararon inconstitucionales dos decretos emitidos por el ex presidente Vicente Fox, uno en el que se “*modificó el Reglamento de la Ley General del Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir la inversión privada en el sector*”¹¹⁶ y el segundo que suspendía “*por seis meses la aplicación al uso de fructosa para beneficio de las empresas refresqueras*”¹¹⁷. Asimismo, destaca el hecho de que el artículo 105 en su inciso I) reconozca la capacidad de los Órganos Constitucionales Autónomos para promover dichas acciones de inconstitucionalidad.

1.5.4.- Órganos Constitucionales Autónomos

Los Órganos Constitucionales Autónomos son entidades de gobierno que gozan de un estatus especial en la estructura del Estado, su principal característica es que no se encuentran en relación de subordinación con los Poderes Tradicionales, ni tampoco se encuentran por encima de ellos, por lo tanto estas entidades y los Poderes de la Unión se encuentran en un nivel jerárquico equivalente; por lo que es correcto afirmar que los OCA’S son órganos supremos del sistema constitucional aunque no estén considerados en la clasificación dogmática de la división de poderes comprendida en el artículo 49 de la CPEUM.

Existen dos posturas principales para conceptualizar a los OCA’S la postura minimalista¹¹⁸ en la que cualquier órgano mencionado en la Constitución puede

¹¹⁵ Bonifaz Alfonso. Leticia. Op. Cit. Nota 68. P. 175.

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ Ibídem. p. 176.

¹¹⁸ Ackerman, M. John. “Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina”. *Homenaje al Dr. Emilio Rabasa, Carpizo/Arriaga*. Coordinación Instituto de

considerarse como Órgano Constitucional Autónomo, enfoque impreciso ya que existen diversos órganos que gozan de explicitación constitucional pero que tienen características y naturaleza jurídica diversa a la de los OCA'S, ejemplo de estos órganos son las Universidades Públicas contempladas en el artículo tercero de la CPEUM o la Auditoría Superior de la Federación (ASF) fundamentada en el artículo 79. La ASF es un órgano subordinado a la Cámara de Diputados, por lo que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo cuarto fracción primera la categoriza como un órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de que la constitución le otorgue autonomía técnica y de gestión, es decir, siendo un órgano técnico de la Cámara de Diputados no puede ser al mismo tiempo un órgano que no esté subordinado a ella.

El tratadista español Manuel García Pelayo califica a este tipo de órganos como "*órganos constitucionalmente relevantes*"¹¹⁹ ya que su importancia funcional o política amerita su explicitación constitucional pero no determina de manera absoluta que se trate de órganos constitucionales autónomos ya que mantienen un nivel de subordinación respecto de algún órgano supremo.

El siguiente criterio utilizado para conceptualizar a los OCA'S se denomina maximalista¹²⁰ y considera la existencia de ciertos requisitos indispensables que deben reunir estos órganos.

Distintos tratadistas han hecho clasificaciones exhaustivas de características que consideran necesarias para poder catalogar a los Órganos Constitucionales Autónomos.

El Dr. Jaime Cárdenas Gracia considera que los OCA'S deben reunir los siguientes requisitos:

Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. p. 5. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>. Fecha de consulta 27/08/2017.

¹¹⁹ García Pelayo, Manuel. "El status del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional* España..Vol. 1. 1981. p.13.

¹²⁰ Ackerman Mill, John / Austudillo, César. Op. Cit. Nota 112. p.59.

- a) La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera.
- b) Nombramientos de sus titulares preferentemente por el Congreso de la Unión en mayorías calificadas.
- c) Apoliticidad.
- d) Inmunities para algunos actos de sus titulares.
- e) Rendición de cuentas.
- f) Transparencia.
- g) Intangibilidad o permanencia en el sistema constitucional.
- h) Estricto apego al Estado de Derecho.¹²¹

Por su parte el Gustavo Arturo Esquivel Velázquez compila clasificaciones de diversos autores entre los que destaca la de Pedroza de la Llave aportando las siguientes características:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica administrativa y financiera.
- 2) Personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria.
- 3) Competencias propias y exclusivas.
- 4) Capacidad de auto organizarse.
- 5) Autonomía presupuestaria o de gasto.
- 6) Sus titulares deben tener un procedimiento de designación especial, inamovilidad, duración y remuneración suficiente.
- 7) Deben ser integrados por personas de reconocido prestigio.
- 8) Sus nombramientos deben tener mayor duración que el resto de las autoridades políticas.
- 9) Se debe asegurar la imparcialidad de sus decisiones mediante la generación de un marco de incompatibilidades con actividades privadas.

¹²¹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Segunda Edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. pp.251, 252. ISBN978-607-02-3310-4.

- 10) Debe gozar de estima de neutralidad e imparcialidad respecto de la opinión pública.
- 11) Derecho de iniciativa legislativa.
- 12) Debe contar con facultades reglamentarias.
- 13) Sus decisiones deben ser tomadas de forma colegida.
- 14) Sus integrantes deben ser removidos únicamente por causa grave.
- 15) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo.¹²²

Cabe mencionar que estas clasificaciones se concentran en los controles efectivos de independencia en relación con los poderes tradicionales del Estado, como los procedimientos de nombramiento de sus titulares, los periodos de permanencia en el cargo, facultades amplias para ejercer su presupuesto, etc., sin embargo, este tipo de clasificaciones no se pronuncian respecto de características esenciales que permitan reconocer cuando se está en presencia de un Órgano Constitucional Autónomo.

Una clasificación respecto de las características esenciales de un Órgano Constitucional Autónomo la ofrece el jurista español Manuel García Pelayo sus justificaciones son las siguientes:

- a) *La configuración inmediata en la Constitución:* La Constitución debe establecer el estatus de órgano autónomo, así como su configuración, es decir, no solo debe mencionar al órgano o alguna de sus funciones, sino que debe establecer su estatus, su composición básica, los órganos y métodos de designación de sus miembros y su competencia específica, de tal forma los atributos fundamentales de su organización se encuentren a nivel constitucional.¹²³

¹²² Esquivel. Vázquez, Gustavo Arturo *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*. México: Porrúa, 2006. p.85 ISBN. 970-07-6447-8.

¹²³ García Pelayo, Manuel. Op. Cit. Nota 119. p. 13.

La configuración básica a nivel Constitucional dificulta su modificación para el órgano legislativo, ya que la reforma a la Constitución requiere de un proceso especial que supone mayor consenso político que el que requiere para una reforma secundaria, es decir se le otorga al órgano supremo una protección constitucional, esta es una característica común entre los poderes tradicionales del Estado.

- b) *Estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional*: Significa que estas entidades son absolutamente necesarios en el sistema constitucional, la estructura institucional se compone por órganos supremos y las relaciones fundamentales que estos mantienen entre sí, de manera que la desaparición o modificación de un órgano o de sus relaciones, afectaría la sustancialidad y, con ello, la globalidad del sistema constitucional.¹²⁴

Este requisito demanda del constituyente permanente evaluar que cualquier entidad que pretenda obtener el estatus de órgano supremo tiene que ser indispensable para la existencia del Estado, dificultado que cualquier institución pueda ser considerada ese rol, algunos órganos que pueden reunir ese requisito son los Tribunales Constitucionales, los Bancos Centrales, los órganos de estadística, etc.

- c) *Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado*: Consiste en que los Órganos Constitucionales Autónomos, participan en la dirección política del Estado, es decir en “*la formación de la voluntad estatal*”, “*en la dirección del supremo poder del Estado*”,¹²⁵ García Pelayo se refiere a la dirección que toma el sistema político estatal, similar a las decisiones que son tomadas por partidos políticos y grupos de interés, o bien aquellas decisiones tomadas por y en nombre del Estado que vinculen o comprometan

¹²⁴ *Ibíd.* p. 15

¹²⁵ *Ibíd.* p. 22

a la sociedad, decisiones que adquieren principalmente la forma de normas imperativas y de líneas de acción del Estado y cuyos actores son los órganos constitucionalmente competentes, lo que puede dar lugar a conflictos entre ellos, los cuales tendrán carácter político en la medida que signifiquen una pugna por la participación en el ejercicio del poder estatal.

En este sentido, tendrán carácter político las decisiones y acciones del Estado que se mueven dentro de una esfera en la que la libertad de decisión de los órganos supremos limitada por la constitución y los instrumentos normativos previstos por ella para fijar o regular el ejercicio de sus competencias decisorias, es decir, sobre quién deberá tomar dicha decisión, sin predeterminedar el contenido concreto de la misma. Por consiguiente, quedan al margen las actividades ordinarias de la APF y de los Tribunales de Justicia y están dentro de ellas aquellas actividades destinadas a determinar las normas integrantes del orden jurídico y las acciones gubernamentales propiamente dichas, es decir, distintas de las de la mera administración.¹²⁶ Algunos ejemplos de este tipo de decisiones son las tomadas por el Banco Central en materia de política monetaria, ya que afectan a la totalidad de la vida del Estado o las resoluciones del Instituto Federal Electoral como la validación de las elecciones federales.

- d) *Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales:* Esta característica implica que los OCA'S pertenecen al mismo rango jurídico público, es decir que se trata de órganos supremos del Estado, ya que no dependen, ni se encuentran por encima de ningún otro.

Las relaciones de coordinación son aquéllas que mantienen los Órganos Constitucionales Autónomos con los demás órganos supremos del Estado, en función de un criterio de interdependencia organizativa o sistemática que

¹²⁶ Ibidem. p. 23

permita la unidad de acción y decisión del Estado. Dichas relaciones son delimitadas en la Constitución misma, configurando el sistema de pesos y contrapesos del Estado.¹²⁷

Se identifica que los Órganos Constitucionales Autónomos en la CPEUM, cumplen con las siguientes características:

1. Establecimiento y determinación básica en la Constitución.
2. Paridad de rango con los Poderes Tradicionales del Estado como órgano supremo del sistema constitucional.
3. Determinación constitucional de sus facultades supremas, mismas que por su importancia impacten de manera significativa en la dinámica del Estado.

Además, se distinguen dos subdivisiones relacionadas con la naturaleza de las funciones que les son encomendadas:

- a) Considerarse que realiza una actividad prioritaria para el Estado y de alta especialización técnica, por lo que se justifica su autonomía.
- b) Tener encomendadas facultades de protección de derechos humanos.

Los Órganos Constitucionales Autónomos son órganos supremos del Estado, cuya configuración se encuentra determinada directamente por la constitución, desempeñan actividades estratégicas para la gestión gubernamental y para la protección de los derechos humanos, dotándolos de plena autonomía para el ejercicio de sus funciones y en su administración.

¹²⁷ *Ibíd.* 28.

Basándose en esta clasificación se considera que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la existencia los siguientes Órganos Constitucionales Autónomos:

- 1) Instituto Nacional Electoral
- 2) Banco de México.
- 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- 4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- 5) Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos
- 6) Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación.
- 7) Comisión Federal de Competencia Económica
- 8) Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- 9) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- 10)Fiscalía General de la República.
- 11)Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En México existen catorce órganos supremos en la constitución vigente, los tres poderes tradicionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los once órganos constitucionales autónomos anotados previamente.

1.6.- La Autonomía y sus niveles

El termino autonomía, proviene de los componentes léxicos griegos *autos* que significa “*por sí mismo*”¹²⁸ y *nomos* al que se le ha atribuido el significado de “*ley, fundamento o estatuto*”,¹²⁹ por lo que autonomía etimológicamente significa la cualidad que tiene algún individuo o entidad de actuar bajo su propia ley; de ser independiente.¹³⁰

¹²⁸ Pabón. S. de Urbina Jorge M. *Diccionario Manual Griego. Griego Clásico–Español*. Vigésimo primera edición. España. 2008. p. 97. ISBN. 978-84-8332-834-7

¹²⁹ *Ibíd.* p. 412.

¹³⁰ *Ibíd.* p. 97.

Tamayo expone que a finales del siglo VII a. C. una serie de eventos vinculados a la evolución política y social de la sociedad Helénica propiciaron el surgimiento del vocablo *nomos*.

Las polis griegas estaban sometidas a un orden natural en el que se nacía con el estatus de rey o súbdito; debido al crecimiento poblacional y a diversos acontecimientos económicos se generó un grupo de desplazados de los núcleos de población primigenios, entre los cuales no existía una razón previa para que alguno pudiera mandar sobre los demás, en su estatus de súbditos existía una condición de igualdad, por lo que se vieron en la necesidad de establecer reglas de manera artificial por medio de su voluntad, estas reglas tomaron el nombre de *nomi* o *nomos* designado primordialmente “*a la forma escrita de las reglas positivas, sin las cuales no podía existir las polis recién fundadas*”.¹³¹

Tamayo apunta que posteriormente el vocablo *nomos* adoptó varios significados, entendiéndose como “*obra consciente de legisladores*” ya que “*las nomoi eran instituidas por legisladores humanos (Solón, Dracon, Licurgo, Clitemnes)*”,¹³² *nomos* tuvo un tercer significado de uso más extendido refiriéndose a un “*acuerdo entre los hombres*”,¹³³ de tal suerte que las leyes de las nuevas comunidades provenían de hombres miembros de la polis que acordaron su establecimiento a diferencia del antiguo orden natural al que se encontraban sometidos, este cambio cultural transformó la manera de percibir el derecho y el mundo para las nuevas polis.

En la actualidad la autonomía se otorga de manera formal a través del sistema jurídico, y en distintos niveles dependiendo el tipo de organización o colectividad de que se trate, así se puede otorgar autonomía a Universidades

¹³¹ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Razonamiento y Argumentación Jurídica El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013. p.61. 978-970-32-2121-9.

¹³² *Ibidem*. p. 62

¹³³ *Ídem*.

Públicas por lo que respecta a su régimen interior, a los organismos descentralizados del gobierno federal o a determinadas colectividades que pertenezcan a pueblos originarios, etc.

La autonomía que detente cierto órgano dentro del sistema jurídico puede ser, organizativa, de gestión, técnica, presupuestaria o normativa.

1.6.1.- Autonomía Organizativa

Consiste en la capacidad para determinar la estructura y organización interna, es un nivel de autonomía propio de los órganos supremos, ocurre en el seno del propio órgano, se divide a su vez en dos subtipos:

- Autonomía gubernativa: implica la capacidad de un ente para autogobernarse, contar con personal propio para el cumplimiento de sus funciones, la capacidad de nombrar a los cargos que ejerzan funciones de dirección y gobierno sin interferencia exterior.¹³⁴ Se refiere a la organización interna de la estructura de la institución y no al órgano de gobierno, ya que los puestos de titularidad de los órganos autónomos suelen designarse por mecanismos de cooperación interinstitucional.
- Autonomía administrativa: se refiere a la capacidad de “*emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo*”¹³⁵. Es la forma en la que acciona su propia gestión interna, la manera de ejecutar los actos administrativos por los que ejerce sus funciones.

¹³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*. México. Auditoría Superior de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México. 2007. http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf. p. 16. Fecha de consulta 16/08/2017

¹³⁵ *Ibidem*. p. 19.

Este tipo de autonomía solo puede ser ejercida por entes independientes entre sí. Alfonso Nava Negrete comenta que la autonomía administrativa “*significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley*”.¹³⁶

La autonomía organizativa, también implica que el órgano este en posibilidad de determinar su estructura burocrática, establecer el régimen jurídico de su personal, la especificación de los mecanismos para la selección de su fuerza laboral, establecimiento de su régimen retributivo, la imposición de medidas disciplinarias, y la capacidad de celebrar contratos para proveerse de productos y servicios.

1.6.2.- Autonomía de Gestión

Es común observar en la jurisprudencia y la ley el término autonomía de gestión, sin embargo, no tiene un concepto preciso. Implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.¹³⁷

Se relaciona a la idea de descentralización estructural y a la libertad de actuación técnica, de modo que es fundamental para los Órganos Constitucionales Autónomos, los órganos de la administración pública descentralizada y en menor medida para los órganos desconcentrados.

Implica la libertad de acción de los órganos autónomos en relación con su autonomía presupuestaría ya que supone también la “*capacidad de decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos,*

¹³⁶ Negrete, Alfonso Nava. “Autonomía Administrativa”. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Segunda Edición. Tomo I. México. Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. p. 438. ISBN. 970-07-4677-1.

¹³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Nota. 125. p.53.

*egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y sus leyes”.*¹³⁸

1.6.3.- Autonomía Técnica

Consiste en que los órganos administrativos, debido a sus características y su actividad, no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado,¹³⁹ es decir, no están sujetos a las reglas de gestión convencionales de los órganos centrales, además, supone la capacidad que tiene un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización propios de sus funciones, por su naturaleza requiere de la implementación de mecanismos especializados, de tal manera que su actuación garantice eficiencia. *“Esto supone, esencialmente, que la autonomía técnica tiene fuerte implicación con la independencia necesaria para que el órgano pueda cumplir eficazmente con su labor”.*¹⁴⁰

Este tipo de autonomía es necesaria en los Órganos Constitucionales Autónomos, como el caso del Banco de México al dirigir la política monetaria del país, así como por órganos desconcentrados y descentralizados, debido a que en sus actividades emplean procedimientos técnicos específicos.

1.6.4.- Autonomía Presupuestaria

Ileana Moreno, afirma que *“una menor dependencia económica de otro poder incrementa la autonomía. En los hechos, éste es uno de los factores con más peso.*

¹³⁸ Ibídem. p. 54.

¹³⁹ Cano Valle, Fernando / Saruwatari Zavala, Garbiñe *La autonomía de gestión de los Institutos Nacionales de Salud*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2730/5.pdf>. p. 42. Fecha de consulta. 16/08/2017

¹⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Nota. 125. p. 42.

Sin la capacidad de auto determinar los recursos propios, se sofoca la autonomía técnica y de gestión otorgada por virtud de un mandato legal".¹⁴¹

La autonomía presupuestal es la capacidad de algunos órganos para determinar libremente su presupuesto; regularmente se determina esta potestad en las leyes orgánicas de cada órgano o directamente en la constitución como en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Los poderes Legislativo y Judicial gozan de esta prerrogativa, así como los Órganos Constitucionales Autónomos, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) los contempla en el Ramo 1 denominado Ramos Autónomos.

Este nivel de la autonomía se divide en tres subtipos dependiendo el momento en que se encuentre la integración del presupuesto; elaboración, ejecución y fiscalización:

- Autonomía de determinación presupuestal: es la capacidad del órgano de establecer el monto de recursos financieros requerido para la realización de funciones, comprendiendo sus costos de operación y su estructura, sin que ningún órgano externo pueda interferir.¹⁴²
- Autonomía de gestión: en la perspectiva de autonomía presupuestal, supone que el órgano pueda ejercer su presupuesto libremente.¹⁴³
- Autonomía de fiscalización: es la facultad que tiene el órgano de revisar el ejercicio de las erogaciones realizadas, por órganos técnicos que dependan

¹⁴¹ Moreno Ramírez, Iliana. *Los Órganos Constitucionales Autónomos*. México: Porrúa, 2005. p. 47 970-07-5978-4.

¹⁴² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Nota. 125. pp. 20-23

¹⁴³ Ídem.

orgánicamente de la institución. Esto sin perjuicio de las facultades de fiscalización externa de la ASF establecidas en el artículo 79 de la CPEUM.¹⁴⁴

Cabe mencionar que en nuestro sistema jurídico la autonomía presupuestaria no significa la libre planeación y erogación de recursos sin someterse a un control financiero que propicie un gasto público eficiente, el artículo quinto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),¹⁴⁵ limita la capacidad de determinación de gasto a los criterios generales de política económica emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), esto quiere decir que los órganos autónomos pueden planear, ejecutar y evaluar libremente su presupuesto pero siempre teniendo un techo financiero previo, este candado fue integrado en la LFPRH en el año 2014, de forma paralela a la creación de órganos supremos en el Pacto por México, ya que la autoridad hacendaria no contaba con un mecanismo de control que acotara el impacto presupuestario sobre las demás áreas del gobierno en el caso de que un nuevo órgano autónomo aprobara erogaciones desmedidas y fuera de la capacidad financiera del gobierno federal.

1.6.5.- Autonomía Normativa

La autonomía normativa es la facultad de dictar su propia normativa en función de los límites impuestos en el marco jurídico con relación a las funciones de los órganos externos facultados para realizar modificaciones a la Constitución o a las leyes ordinarias, es decir que cuentan con capacidad reglamentaria, ya que la potestad legislativa es ejecutada por el Congreso de la Unión, asimismo la CPEUM en su artículo 71 otorga el derecho de iniciar leyes únicamente al presidente de la República, a los Diputados y Senadores, a las Legislaturas locales y a los ciudadanos en un número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ Congreso de la Unión. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. 30 de marzo de 2016. Art. 5.

Por otra parte, la producción normativa de un Órgano Constitucional Autónomo no representa solamente la capacidad de establecer reglamentos internos, sino que sus disposiciones tienen también efectos al exterior de la institución; son normas que no requieren ser sancionadas o refrendadas por otro órgano del Estado.¹⁴⁶

1.7.- Autonomía Constitucional

La autonomía constitucional, es la expresión que califica a determinados órganos del Estado en el rango de órganos supremos equivalente al de los poderes tradicionales.

La dogmática tradicional de la organización del Estado en nuestro sistema jurídico reconoce como órganos supremos únicamente al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y al Poder Judicial Federal, en apego al concepto de la división de poderes tripartita atribuida a Montesquieu; sin embargo, el surgimiento de entidades distintas cuya principal característica es no estar en relación de subordinación respecto de estos poderes requirió el calificativo de “autónomos constitucionales”.

Su inclusión al sistema constitucional fue considerada necesaria debido a que realizan actividades de alta especialización técnica y prioritaria para el Estado o desempeñan funciones de protección de derechos humanos; asimismo, se estimó que para su correcto e imparcial desempeño era necesario desligarlos principalmente del poder Ejecutivo Federal.

Ileana Moreno, señala que la autonomía constitucional en muchos casos se utiliza sinónimo de legitimidad¹⁴⁷ ya que el surgimiento de algunos de estos organismos se dio en momentos donde el ejecutivo federal necesitaba robustecer su aprobación pública.

¹⁴⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Nota. 125. p. 24.

¹⁴⁷ Moreno Ramírez, Iliana. Op. Cit. Nota 132. p. 35.

Sin embargo, la autonomía constitucional no es un remedio para legitimar gobiernos o transformar realidades sociales, se trata de un fenómeno de reconfiguración de la estructura fundamental del Estado; implica la formación de entidades supremas, cuya autonomía proviene directamente del constituyente permanente, repartiendo de manera horizontal las funciones del Estado.

“Los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más.”

Aristóteles

C A P I T U L O II

Antecedentes de los Órganos Constitucionales Autónomos

2.1- El cuarto poder conservador de 1836

Nuestro país tiene un antecedente que se aparta de la división de poderes tripartita en la figura del Supremo Poder Conservador de las Siete Leyes de 1836, en palabras del Dr. Alfonso Noriega Cantú “*tiene el mérito especial de haber sido la primera institución jurídico política que existió en nuestro Derecho Público, que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la Constitución*”,¹⁴⁸ explica que los constituyentes de 1836 se basaron en la teoría del poder neutro de Constant que reconoce a los poderes políticos en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial pero con la presencia de un cuarto poder real identificado en la figura del monarca, cuya misión es equilibrar la actuación de los poderes políticos.

En la discusión de la Ley Suprema en 1836 persistía la influencia de la clase militar y clerical conservadora, quienes se inclinaban por un gobierno monárquico que favoreciera sus intereses.

Los impulsores de la creación de un órgano de control constitucional pretendían que fuera un poder político neutral con facultades para dictar la nulidad de leyes o actos contrarios a los principios y preceptos constitucionales, por lo que requería libertad de actuación y secreto en sus deliberaciones.

El Supremo Poder Conservador tuvo vigencia del 24 de mayo de 1836 al 28 de septiembre de 1841, periodo de gran inestabilidad política, económica y social por condiciones precarias en el gobierno, los conflictos de interés entre de caudillos de la independencia y los grupos de conservadores además de la intervención armada francesa.

¹⁴⁸ Alfonso, Noriega. Cantú. *El Supremo Poder Conservador*. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016. p. 738. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27190/24537>
Fecha de consulta 17/08/2017

Fue la primera ocasión que el orden jurídico mexicano estableció en su estructura fundamental una variación del principio de división de poderes, el Dr. Noriega Cantú lo considera un antecedente del juicio de amparo, al ser una institución de control constitucional.¹⁴⁹

2.2- La transformación de la estructura fundamental del Estado mexicano

A partir del sexenio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) se realizaron cambios a la estructura básica del Estado mediante diversas reformas estructurales en materia económica y política.

La retórica del gobierno giró en torno a la necesidad de modernizar el Estado; el titular del Ejecutivo reconoció que el país se debía transformar para integrarse a los mercados internacionales por lo que impulso tres acuerdos nacionales, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y una propuesta para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.¹⁵⁰

Para la reconfiguración de la estructura del Estado son relevantes la reforma electoral y la reforma en política monetaria ya que son las primeras dos reformas que influenciaron la aparición de OCA'S en México.

El presidente Salinas afirmó que la reforma electoral de 1989 – 1990 se realizó con el afán de buscar que la vida democrática del país se ampliará, beneficiando la transformación social y política de México.

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ Vid. Salinas de Gortari. Carlos. 2006. *Primer Informe de Gobierno. Informes Presidenciales*. s.l. : Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006. p. 26 RE-ISS-09-06-17. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf> Fecha de consulta 06/05/2017

La reforma en política monetaria de 1993 - 1994 logro mejorar la economía del país, siguió la tendencia internacional de dotar de autonomía la actuación financiera y monetaria del Estado.

2.3- Surgimiento y Evolución de los Órganos Constitucionales en México

2.3.1.- El Instituto Nacional Electoral

La función electoral era realizada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En 1988 se celebraron elecciones para renovar al titular del Ejecutivo Federal, Diputados y Senadores, mismas que fueron muy cuestionadas por diversos actores políticos y por la opinión pública.¹⁵¹

Posteriormente, el presidente Salinas de Gortari impulsó una reforma constitucional en octubre de 1989 en la que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), retirando de la SEGOB la organización de las elecciones.

En los años posteriores a la creación del IFE se gestaron cambios que paulatinamente fueron fortaleciendo al instituto hasta alcanzar su formalización por medio de la reforma electoral de 1994, los elementos más destacados de dicha reforma fueron la auditoría independiente del Registro Federal de Electores, la formalización de los observadores electorales nacionales, la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE)¹⁵² y la autonomía constitucional del IFE.

La reforma de 1994 fue aprobada el 19 de abril y sus reformas legales el 18 de mayo de 1994, la nueva redacción al artículo 41 establecía:

“Artículo 41...

¹⁵¹ Ackerman Rose, John Mill. *Organismos Autónomos y Democracia el caso de México*. México. Siglo XXI editores - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007. pp. 50, 51. 968-23-2672-9.

¹⁵² *Ibidem*. p. 64

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realizara a través de **un organismo público autónomo** dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos Políticos Nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.¹⁵³

En 1996 el presidente Zedillo impulsó una nueva reforma en la materia de mayor profundidad; se incluyó en el texto de la constitución la figura los consejeros electorales de la siguiente manera:

“... el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo”¹⁵⁴

Con estas modificaciones el manejo del instituto recayó en los Consejeros Electorales excluyendo la influencia del Poder Ejecutivo, además se retiró como facultad de la Cámara de Diputados la calificación de las elecciones remitiendo esa función al Tribunal Electoral.¹⁵⁵

En opinión del Dr. Ackerman, el IFE se consolido como un organismo que no solamente realiza elecciones, sino que “*se lanzó de lleno a trabajar directamente por la consolidación de la democracia en México*”¹⁵⁶ comenta que gracias a estas reformas se dio una transformación al interior de la institución y también en contra de fuerzas externas.

En 2014 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se produjo una nueva reforma política que pretende dar mayor solides al sistema electoral, se cambió la denominación del Instituto Federal Electoral por la del Instituto Nacional Electoral (INE), se le doto de facultades de supervisión en los procesos electorales locales, cuenta con la facultad de organizar los procesos de elección de los dirigentes de

¹⁵³ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 14 de abril de 1994.

¹⁵⁴ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 22 de febrero de 1996.

¹⁵⁵ Ackerman Rose, John Mill. Op. Cit. Nota 148. p. 79.

¹⁵⁶ *Ibíd.* p. 97.

los partidos políticos a petición propia, asimismo, se incrementó el número de consejeros electorales a 11 y se modificó el procedimiento de nombramiento de Consejo General en el que se contempla una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque el nombramiento será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, también se introdujo la figura del régimen de gobierno de coalición al que el presidente de la república podrá recurrir en cualquier momento de su mandato después de firmar un convenio con los partidos políticos y obteniendo su aprobación, se reinstaló la figura de la reelección legislativa, entre otras.¹⁵⁷.

2.3.2.- El Banco de México

El Banco de México fue fundado como una sociedad anónima en 1925 durante el mandato del presidente Plutarco Elías Calles, naturaleza jurídica que conservó durante décadas hasta 1983 cuando fue convertido en un organismo descentralizado del Gobierno Federal.

Se pretendía que fuera un banco único de emisión, es decir, como la única institución facultada por el Estado para la emisión y distribución de moneda; la organización inicial del Banco Central estuvo a cargo de Manuel Gómez Morín su primer presidente del Consejo de Administración y por el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, su primer cuerpo normativo fue la Ley Constitutiva y los Estatutos de una sociedad anónima, lo que sugería la necesidad de autonomía.

El Banco de México inicio operaciones formalmente el 31 de agosto de 1925 provisionalmente en las instalaciones del Banco de Londres en México, Leopoldo Solís indica que el Banco Central contaba con cinco facultades específicas: “*I emitir billetes de banco, II) regular la acuñación de moneda, el cambio de divisas y la tasa de interés, III) redescantar el papel comercial, IV) actuar como agente de la*

¹⁵⁷ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 10 de febrero de 2014.

*Tesorería Federal y v) hacer operaciones generales de descuento y depósito*¹⁵⁸ sin embargo, se desempeñó en sus primeros diez años como una institución de crédito cualquiera.

Las condiciones de la economía nacional eran adversas, el país se encontraba aún en recuperación de la guerra de revolución de 1910, existía una alta inflación, el dinero circulante era escaso y solamente tenía respaldo en metales preciosos o dólares por lo que la cantidad de dinero circulante dependía en gran medida de las exportaciones y la actividad minera, además de que los billetes oficiales fueron de aceptación voluntaria hasta el año de 1935; el contexto internacional también era adverso debido a la crisis económica de 1929.

Ante estas circunstancias el gobierno Federal decidió retirar del Banco de México la regulación de la política cambiaria y fundó la Comisión Reguladora de Cambios en diciembre de 1930, se le otorgaron 15 millones de dólares para estabilizar el mercado de divisas, logrando un efecto positivo momentáneo al obtener una revaluación del 5% de la moneda nacional frente al dólar en el primer trimestre de 1931 pero que inmediatamente regreso a la baja,¹⁵⁹ este es el antecedente de la actual Comisión de Cambios conformada por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el año de 1932 inicia la etapa de consolidación de la Banca Central mexicana, se impulsó la especialización de la banca y las finanzas en la institución desarrollando los primeros índices de precios y los antecedentes de la contabilidad gubernamental¹⁶⁰. En este año también se modificó la legislación para suprimir de sus facultades la actividad de depósito y descuento, se estableció como obligación de la banca comercial asociarse al Instituto Central mediante la suscripción de 6%

¹⁵⁸ Solís, Leopoldo. *Evolución de la Economía Mexicana*. México: El Colegio Nacional, 1999. pág.183. ISBN 970-640-123-7.

¹⁵⁹ *Ibidem*. p. 187.

¹⁶⁰ Heat, Jonathan. *Para entender el Banco de México*. México. Nostra Ediciones, 2007. p. 12. ISBN 968-5447-44-6.

de su capital y la entrega del 5% de sus depósitos.¹⁶¹ Estas condiciones permitieron al Banco de México alcanzar suficiente estabilidad para consolidarse como eje rector de la política monetaria del país.¹⁶²

En 1936 el Presidente Cárdenas promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México en la que se incluyen por primera vez límites rigurosos al crédito que el Banco puede otorgar al gobierno, además de que la moneda expedida por la institución se convirtió en el principal medio de pago en ese año¹⁶³ sin embargo, los controles financieros y legales con que contaba el Banco Central eran aún laxos ya que el siguiente año *“los créditos otorgados al Gobierno federal ascendieron a 292.7 millones de pesos, representando un sobregiro de 89.3 millones de pesos”*¹⁶⁴.

El modelo de Estado benefactor adoptado en el mundo después de la segunda guerra mundial e instalado en México por el General Cárdenas, acostumbró al gobierno federal a financiar el gasto público por medio del crédito monetario, obligando al Banco Central a adoptar una política expansionista que fomentaba el crecimiento de la inflación, esta situación se agravó en 1946 durante el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, cuando se expidió la nueva Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo en Materia Económica que redefine la situación del Banco de México como la principal fuente de recursos para el financiamiento del gobierno, por estos hechos y a pesar de los esfuerzos del Banco Central por contener la inflación, la moneda se devaluó a 12.40 pesos por dólar para 1954.¹⁶⁵

En la segunda mitad de la década de los cincuenta y hasta 1970 México entro en el periodo conocido como el Desarrollo Estabilizador; destacan Rodrigo Gómez en el Banco de México y Don Antonio Ortiz Mena en la Secretaría de Hacienda quienes impusieron su prestigio personal para persuadir al Presidente de la

¹⁶¹ Solís, Leopoldo. Op. Cit. Nota 155. p. 203.

¹⁶² *Ibidem.* p. 205.

¹⁶³ *Ibidem.* p. 206

¹⁶⁴ *Ídem.*

¹⁶⁵ Heat, Jonathan. Op. Cit. Nota 157. p. 13.

Republica Adolfo Ruiz Cortines y posteriormente a Gustavo Díaz Ordaz sobre la necesidad e idoneidad de que el Banco de México gozara de una autonomía en su actuación,¹⁶⁶ este periodo vio una situación deseable aunque artificial en el que se gozó de una tasa de crecimiento anual de 6 %, un tipo de cambio fijo al dólar y una inflación de 3%¹⁶⁷ condiciones que no se han repetido juntas en México desde entonces.

Al finalizar el desarrollo estabilizador se entró en una etapa de crisis económica, periodo conocido como el “desarrollo compartido”, en el que se vivió el expansionismo de la masa monetaria, elevando exageradamente los niveles de inflación, además de un gasto público, déficit fiscal y el incremento de la deuda externa.¹⁶⁸

El siguiente cambio en la historia del Banco de México fue en 1985 mediante la expedición de una nueva Ley Orgánica en la que se estableció por primera vez un tope real al crédito que podía otorgar el Banco de México al gobierno, además de la implementación de diversas medidas que hacían visible el cambio de modelo económico de Estado benefactor a Estado neoliberal, como la liberación de las tasas de interés, la permisión de que los bancos comerciales fijaran sus propias tasas de acuerdo las condiciones del mercado, se eliminó la figura del encaje legal, que consistía en un depósito obligatorio de los bancos comerciales en el Banco de México, se realizó la implementación del coeficiente de liquidez como medida obligatoria para todas las instituciones de crédito, que consiste en que se retenga una parte de los depósitos sin prestar para evitar que los créditos comerciales se extendieran demasiado rápido.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Turrent Díaz, Eduardo. Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México. México. Banco de México. 2007. pp. 27, 28. <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BA49BFA7D-25E8-4A6A-C9E8-F4B239DC47DD%7D.pdf> fecha de consulta 23/08/2017.

¹⁶⁷ Heat, Jonathan. Op Cit. Nota 157. p. 14.

¹⁶⁸ Turrent Díaz, Eduardo. Op Cit. Nota 163. p. 49.

¹⁶⁹ Heat, Jonathan. Op. Cit. Nota 157. p. 14.

En 1982 se transformó al Banco de México en un organismo descentralizado del gobierno federal, lo cual centralizó sus facultades y sometió al presidente de la república a la institución.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia en 1988 fue el parteaguas en la nueva configuración del Banco de México y en la economía nacional, dentro del campo financiero se inició un “*programa especial de estabilización*”¹⁷⁰ que se enfocó en reducir los índices inflacionarios y la expansión monetaria hasta lograr que la inflación se mantuviera en cifras de un solo dígito para el final del sexenio, estos resultados fueron posibles mediante las gestiones del Banco de México y por una política de saneamiento fiscal exigente desarrollada por el gobierno del presidente Salinas.

Entre las acciones tomadas dentro de la reforma del Estado durante el sexenio de Carlos Salinas se otorgó autonomía constitucional al Banco de México mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993 en los siguientes términos:

“Artículo 28...

El Estado tendrá un banco central que será **autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración**. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”¹⁷¹

Posterior a la reforma, la economía ha resistido con éxito la devaluación de 1994, la crisis más severa a nivel mundial desde 1929 ocurrida en el año 2008 y la crisis de la caída del precio del petróleo en 2015.

Durante la alternancia en el poder las administraciones panistas de 2000 a 2012 se procuró ejercer un gasto público prudente apoyado por un balance político,

¹⁷⁰ *Ibíd.* p. 15.

¹⁷¹ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 20 de agosto de 1993.

por una parte el Ejecutivo panista procuraba inhibir los choques parlamentarios de los congresistas de oposición que pretendían incrementar el gasto y controlar las acciones ejecutivas desde el Poder Legislativo mediante la gestión de la política económica que procedía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, factor que ayudó al Banco Central a mantener la inflación en cifras de un dígito.

Durante el mandato de Enrique Peña Nieto se relajó la política de contención con el Congreso, además algunos gobiernos locales presentan irregularidades en su gasto público, por ejemplo en el Estado de Veracruz la Auditoría Superior de la Federación detectó un monto de 4,770.2 millones de pesos que fue simulado como reintegro a la Federación y que se encuentra pendiente de solventar, situación similar a la de Michoacán, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Tabasco, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Zacatecas, Morelos, Tlaxcala y Colima,¹⁷² factores que han contribuido a colocar la deuda pública de México en 51.9% del Producto Interno Bruto, no obstante la política monetaria del Banco Central contuvo la inflación al 3 % hasta diciembre de 2016.

Por lo anterior, el 23 de mayo de 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) renovó para México una línea de crédito flexible como una muestra de confianza en la solidez de la economía mexicana destacando que se aprobó ratificar el acceso a 86 mil millones de dólares,¹⁷³ recursos que en caso de requerirse son de ministración inmediata y sin condicional alguna, situación que no gozó Grecia o España después de la crisis mundial de 2008.

¹⁷² Vid. Informe General de la Cuenta Pública 2014 de la Auditoría Superior de la Federación. p. 98. <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf> fecha de consulta 23/08/2017.

¹⁷³ Vid. Anuncio de la Comisión de Cambios “El Fondo Monetario Internacional ratifica la disponibilidad para México de una Línea de Crédito Flexible por 86 mil millones de dólares”. Banxico. <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-cambiar/comision-de-cambios/%7B0ECFA54C-D8A6-D49C-83A6-C042BD85F173%7D.pdf> Fecha de Consulta 23/08/2017

2.3.3.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

EL 6 de junio de 1990 se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como un órgano desconcentrado de la SEGOB (DOF, 1990), el presidente Salinas designó a Dr. Jorge Carpizo McGregor ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y quien en ese momento se desempeñaba como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como titular de la CNDH.¹⁷⁴

La CNDH dependencia completamente del Poder Ejecutivo Federal, una de sus principales obligaciones era rendir cuentas solo al presidente como lo establecía su decreto de creación en la siguiente forma:

“ARTICULO QUINTO. - El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

...

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país.”¹⁷⁵

La creación de esta entidad fue cuestionada en algunos círculos, se argumentó por ejemplo que era una simulación o un gasto infructuoso similar a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), se estaría generando un nuevo órgano que elevaría el gasto corriente del gobierno pero que no contaba con las facultades ni el diseño institucional para alcanzar su objetivo de protección de las garantías individuales de manera eficaz.¹⁷⁶

Después de las elecciones intermedias de 1991, el presidente impulsó una reforma en derechos humanos sin embargo no se especificaba la naturaleza jurídica de las instituciones creadas, ni contaban con autonomía, asimismo se restringió desde entonces la competencia de estos órganos en asuntos electorales, laborales

¹⁷⁴ Ackerman Rose, John Mill. Op. Cit. Nota 148. p. 119.

¹⁷⁵ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*. 6 de junio 1990.

¹⁷⁶ Ackerman Rose, John Mill. Op. Cit. Nota 148. p.123.

y jurisdiccionales¹⁷⁷ el artículo 102 de la CPEUM lo determinaba de la siguiente manera:

“Artículo 102.

...

B. El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados”.¹⁷⁸

La CNDH aún era un organismo descentralizado del gobierno Federal, pero ya contaba con relevancia constitucional en el artículo 102 de la CPEUM, esta modificación se considera un avance para la autonomía constitucional de la CNDH.

La CNDH alcanza la autonomía constitucional mediante la reforma publicada el 13 de septiembre de 1999 por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en los siguientes términos:

“ARTICULO 102-

A...

B...

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”¹⁷⁹

Posteriormente se ampliaron las obligaciones de los servidores públicos en la materia estableciendo que se debe responder de manera obligatoria a las recomendaciones emitidas por el organismo y en caso de que no se acepten dichas

¹⁷⁷ *Ibíd.* p. 128.

¹⁷⁸ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 28 de enero de 1992.

¹⁷⁹ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 13 de septiembre de 1999.

recomendaciones se deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa aunque mantiene el ámbito de competencia de la CNDH fuera de los asuntos electorales y jurisdiccionales, en opinión del Dr. Mill Ackerman aún es necesario aumentar el escrutinio público para fomentar la consolidación institucional del organismo ya que a pesar de que cuenta con autonomía formal requiere elevar sus facultades de sanción y control en la materia.¹⁸⁰

2.3.4.- El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

La creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) es impulsada por la idea de que un gobierno democrático debe contar con un sistema de rendición de cuentas que proporcione a la sociedad civil un mecanismo de fiscalización cercano y eficiente, que facilite el acceso a la información pública, equivale a una ventana de escrutinio público ante la actuación de la autoridad.

La percepción generalizada de opacidad en la actuación gubernamental volvió necesario que la función del Instituto se realizara alejada de la influencia de los poderes de la Unión; surgieron diversas iniciativas en el Congreso que fueron recopiladas para su dictaminación. La primera de ellas fue presentada el 11 de julio de 2001 por el Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta para la expedición de una “Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”

El Ejecutivo Federal presentó su iniciativa el 30 de noviembre de 2001 en la que reconoce la necesidad de incentivar una cultura de rendición de cuentas como parte de la apertura democrática y la necesidad de incrementar los canales de comunicación con la ciudadanía.

¹⁸⁰ Ackerman Rose, John Mill. Op. Cit. Nota 148. p.183.

La creación del INAI fue uno de los primeros temas relacionados con la rendición de cuentas que se discutió abiertamente con resultados positivos gracias al acuerdo político, ya que participaron en su elaboración y suscripción legisladores del Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, del Trabajo y Convergencia.

El proyecto de decreto que expidió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado el 11 de junio de 2002, creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.¹⁸¹

Esta ley tiene reconoce a los OCA'S de manera casuística en su artículo tercero fracción novena de la siguiente manera:

"3...

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."

La ley proponía transparentar la actuación del gobierno en general, por lo que los legisladores incluyeron a las entidades que están fuera de la subordinación de los poderes tradicionales del Estado.

El IFAI permaneció unos años bajo la subordinación directa del Ejecutivo Federal, durante los sexenios de 2000 a 2012, la transformación y fortalecimiento de la institución fue gradual, a finales del sexenio de Vicente Fox se produjo en la Cámara de Diputados la discusión para modificar la CPEUM con el propósito de establecer a nivel constitucional el derecho fundamental de acceso a la información pública.

¹⁸¹ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 11 de junio de 2002.

El 19 de diciembre de 2006 los coordinadores de los grupos Parlamentarios de todas las bancadas presentaron una iniciativa motivada por la necesidad de fortalecer la transparencia de la información del gobierno, con la finalidad de que se pudiera discutir en la arena pública decisiones de alto impacto social y de desarrollo económico a través de la información generada por los órganos del Estado¹⁸² misma que fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Función Pública el cuatro de enero de 2007. Posteriormente en Noviembre de ese año se presentó una iniciativa de reforma constitucional para fortalecer el derecho de libre acceso a la información, en el que se contemplaba la creación de un organismo público autónomo independiente del Ejecutivo Federal, además de algunas modificaciones adicionales a la CPEUM que afectaban la materia de forma transversal a los demás poderes de la Unión como en el caso de la facultad del congreso para legislar en la materia o las obligaciones que debían tener las entidades federativas y el distrito federal. El nivel de independencia del IFAI era limitada ya que permanecía como órgano descentralizado.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, diversos partidos políticos mostraron interés para definir explícitamente el estatus del Instituto como Órgano Constitucional Autónomo., por su parte el PRI apoyado por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentó en el Senado bajo la tutela de la entonces Senadora Arely Gómez González el 13 de septiembre de 2012 la iniciativa de reforma constitucional que establecería el estatus de Órgano Constitucional Autónomo al IFAI,¹⁸³ se propuso que el IFAI fuera un “*organismo garante*

¹⁸² Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. *Iniciativa que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios*. Gaceta Parlamentaria, año X, número 2155-I, martes 19 de diciembre de 2006 <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061219-I.html#Ini20061219CoordGP> Fecha de consulta 24/08/2017.

¹⁸³ Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores De los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36867> Fecha de consulta 22/08/2017

especializado, imparcial y autónomo en materia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, ampliando su competencia sobre cualquier entidad que pertenezca a cualquiera de los poderes de la unión”,¹⁸⁴ contemplaba la creación de organismos similares a nivel local para garantizar el derecho de acceso a la información pública en las Entidades Federativas, la forma y conformación de los integrantes del Instituto así como su proceso de nombramiento.

Dentro de la exposición de motivos de dicha iniciativa los Senadores del PRI y el PVEM, consideran que resulta fundamental fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información y que *“como muestra de compromiso con una forma abierta y moderna de ejercer el poder público”*¹⁸⁵ se consideró prioritario con apego a una *“postura modernizadora y de profundas convicciones democráticas”*¹⁸⁶ dotar de plena autonomía constitucional al IFAI, textualmente indica que *“al ubicarse fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, significa que el Instituto no se adscribe orgánicamente a ninguno de esos poderes”*¹⁸⁷ lo que implica la ausencia de controles burocráticos tradicionales.

La reforma constitucional que le dio autonomía al IFAI se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014 en los siguientes términos:

“Artículo 6º.

...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad de 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.”¹⁸⁸

¹⁸⁴ Ídem.

¹⁸⁵ Ídem.

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Ídem.

¹⁸⁸ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.* 07 de febrero de 2014.

Se estableció al Instituto como el “*órgano garante que establece el artículo 6*” sin explicitar su denominación como Órgano Constitucional Autónomo en el texto normativo, por su parte la entrada en vigor de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada el 5 de mayo de 2016, denomina a la entidad como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

2.3.5.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía

La organización del Estado requiere de información confiable y precisa para su organización, la responsabilidad de esta función fue reconocida en México desde que la población era de apenas 10 millones de habitantes en la segunda mitad del siglo XIX, por lo que el presidente Manuel González decreto en la “ley del 26 de mayo de 1882” la creación de la Dirección General de Estadística (DGE) que estaría adscrita a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, como encargada de “*pedir, compilar, clasificar y publicar periódicamente, por cuadros comparativos todos los datos concernientes*”, misma que realizó el primer “*Censo General de la República Mexicana*” el 20 de octubre de 1885 bajo la dirección de Antonio Peñafiel.¹⁸⁹

Para 1910 ya se contaba de manera fidedigna con datos sobre el número de pobladores, su religión, profesión, extranjeros residentes en México, número de Haciendas e incluso de los Templos existentes, así mismo existían diversas instancias ajenas del gobierno que realizaban esta función, destacaban la Agencia Mercantil y la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, quienes realizaron diversos trabajos de investigación durante la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *125 Años de la Dirección General de Estadística 1882-2007*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2009. p. 30. 978-970-13-5159-B

¹⁹⁰ *Ibidem*. p. 35.

La revolución mexicana trajo una disminución en todas las áreas del gobierno incluida la labor de registro estadístico, sin embargo, la actividad administrativa encargada de los registros estadísticos se consolidó hacia el año de 1923 cuando se fundó el Departamento de Estadística Nacional (DEN) bajo la dirección de Manuel Padres, quien en principio fungió como subsecretario de Hacienda en la presidencia de Venustiano Carranza.¹⁹¹

La evolución fue paulatina se celebraron la primera y segunda reuniones nacionales de Estadística, así como la realización del Censo Agropecuario mundial en 1927, 1929 y 1930 respectivamente, labores que fortalecieron a la Dirección General de Estadística, los trabajos se siguieron de forma ininterrumpida con la consolidación del gobierno en el sexenio de Lázaro Cárdenas, las oficinas de la DGE, se reubicaron en el castillo de Chapultepec y se realizaron diversos censos poblacionales, agrícolas – ganaderos, industriales, comerciales así como la Tercera Reunión Nacional de Estadística en 1941.¹⁹²

En los años posteriores destacan los estudios sobre población agrícola, asimismo se elaboró el primer Registro Federal de Electores a cargo de la DGE.¹⁹³

Durante finales de la década de los 40 y la década de los 50 la DGE vivió un lapso de intensificación de sus labores bajo la dirección de Gilberto Loyo González, se realizaron censos poblacionales, estudios de comparación entre los censos agropecuarios de 1930, 1940 y 1950 así como la integración oficial del Segundo Padrón electoral, en 1947 se expidió la Ley Federal de Estadística que establecía que el Servicio Nacional de Estadística correspondía a la Secretaría de Economía a través de la DGE, instrumento normativo que se mantendría vigente hasta el año de 1980, también en este periodo se celebró un congreso organizado por el Instituto Interamericano de Estadística en el que se acordó la creación de la Comisión del Censo de las Américas de 1950, en el cual se establecieron las normas tendientes

¹⁹¹ *Ibíd.* p. 47.

¹⁹² *Ibíd.* pp. 50-90.

¹⁹³ *Ibíd.* p. 94.

a establecer los mínimos censales en los conteos poblacionales y agrícolas – ganaderos, además, se estableció en México el primer Centro Latinoamericano de Capacitación en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), actividades que reflejaron una profesionalización de la actividad estadística nacional, a principios de 1958 se celebró la cuarta Reunión Nacional Estadística.

La DGE fungió como unidad de capacitación, enlace y cooperación en su especialidad con el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica y colaborador de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) entre otras.¹⁹⁴

En la década de los 60 se creó el Consejo Consultivo de Estadística dedicado a la realización de proyectos, programas y normas técnicas necesarias para la formación de nuevas estadísticas, como las mediciones de comercio exterior, así como un periodo de capacitación y perfeccionamiento técnico, labores de difusión de estudios y publicaciones de índole estadística, dando espacio a un periodo de cooperación interinstitucional que se prolongaría hasta la mitad de la siguiente década, en 1974 entre el Banco de México, la UNAM, Nacional Financiera, el Instituto Nacional de Vivienda, etc., se fortalecerían los lazos de coordinación de la DGE con el resto del gobierno federal.¹⁹⁵

En la década de los 70 el país sufrió la mayor desestabilización económica de su historia moderna, durante el periodo sexenal de Luis Echeverría, lo que acentuó la desigualdad entre la población dando cause a distintos cambios políticos y sociales, los periodos anteriores de estabilidad económica y política habían logrado extender la base poblacional de manera significativa en comparación con el número de habitantes al inicio del siglo XX, lo que presentó la necesidad de replantear la política de población nacional razón por la que se expidió una La Ley

¹⁹⁴ *Ibidem.* pp. 102, 110.

¹⁹⁵ *Ibidem.* p. 126.

General de Población en 1973, asimismo durante la gestión de Luis Echeverría se creó el Sistema de Información para la Programación Económica y Social (SIPES), a cargo de Leopoldo Solís Manjarrez, que tuvo una trascendente repercusión en la estadística nacional, mediante esta innovación se dio un carácter sistémico que establecía que todas las unidades productoras de información del gobierno debían concentrarse y homologar sus criterios,¹⁹⁶ permitiendo una etapa de programación y crecimiento de la actividad estadística que resultaría en la creación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI), adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto, este nuevo ente se integraba por la DGE, la Dirección General de Procesos Electrónicos de la SHCP, la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) el Sistema de Información para la Planeación Económica y Social (SIPES) y al Departamento de Informática de la Secretaría de la Presidencia.¹⁹⁷

Posteriormente en el año de 1980, se promulgó el decreto de creación de la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, que significaba un replanteamiento de su estrategia de trabajo, pero no de sus metas institucionales, aún se encontraba en relación de subordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y que sería el antecedente inmediato del actual Instituto Nacional de Geografía y Estadística.¹⁹⁸

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática fue creado el 25 de enero de 1983 por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado mediante decreto presidencial por el que se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el artículo 33 establecía que dicho instituto sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En dicha entidad se concentraron diferentes direcciones generales del gobierno que realizaban labores de manejo de información en forma dispersa en la

¹⁹⁶ *Ibidem.* pp. 149–152.

¹⁹⁷ *Ibidem.* p. 154.

¹⁹⁸ *Ibidem.* p. 169.

administración pública, se integró la Dirección General de Estadística en funciones desde 1882, la Dirección General de Geografía creada en 1968 que se encontraba adscrita a la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Política Informática y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información; el desarrollo tecnológico facilitaría la sistematización de los procesos y las telecomunicaciones para el desarrollo cada vez más eficaz de la labor del Instituto.

Su primer director fue el economista Pedro Aspe Armella quien se desempeñó en ese puesto hasta 1985 cuando fue requerido de nuevo en la Secretaría de Programación y Presupuesto;¹⁹⁹ en este año el terremoto ocurrido en la Ciudad de México cambió el rumbo administrativo del INEGI ya que sus instalaciones en ese momento se encontraban en el centro histórico de la ciudad y habían sufrido fallas severas por lo que la institución se trasladó a la ciudad de Aguascalientes.²⁰⁰

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se decidió la integración de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la SHCP, por lo que el INEGI paso a la adscripción de esta Secretaría, en este sexenio se crearon delegaciones regionales del Instituto, así como un replanteamiento de su metodología y un programa de capacitación integral, proceso consolidado con el desarrollo tecnológico y la integración de los sistemas informáticos.²⁰¹

El INEGI obtendría su autonomía durante el sexenio del presidente Vicente Fox en una reforma que dio inicio en febrero de 2002 con la iniciativa presentada por la Diputada María Miroslava García Suárez del PRD, en la exposición de motivos se aprecia su interés por desvincular de la esfera del gobierno federal o de algún grupo político la actuación del instituto argumentado que “*no debe tener compromiso político alguno*”²⁰² refiriéndose a la dependencia y subordinación que

¹⁹⁹ *Ibidem.* pp. 185-188.

²⁰⁰ *Ibidem.* p. 191.

²⁰¹ *Ibidem.* p. 249.

²⁰² Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Miroslava García

en ese momento prevalecía con la SHCP, la diputada aludió expresamente, la falta de legitimidad del Ejecutivo Federal y el riesgo de intervención en perjuicio de la función estadística y de difusión del INEGI.²⁰³

La iniciativa quedó en suspenso varios años antes de convertirse en Minuta en la Cámara de Senadores momento en el que el Senador del Partido Acción Nacional (PAN) Fauzi Hamdán Agyad se pronunció en términos similares a los de la Diputada perredista Miroslava García, expresando que *“la causa para que otorgue de autonomía al Instituto es que no haya influencia del Ejecutivo que manipule, desvíe u oculte información de cualquier índole”*;²⁰⁴ la motivación de los legisladores era el riesgo de manipulación del Ejecutivo sobre la información del INEGI afectando su veracidad y comprometiendo su actuación, estimaron que la objetividad en los datos del Instituto se alcanzaría mediante la desvinculación del poder Ejecutivo Federal y apartándolo de los intereses partidistas.

La reforma que doto de autonomía constitucional al INEGI se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006 en los siguientes términos:

“Artículo 26.

...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información y Estadística Y Geografía cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

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 información que se genere y proveer a su observancia.”²⁰⁵

Suárez, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 13 de febrero de 2002. Gaceta Parlamentaria, año V, número 941, viernes 15 de febrero de 2002. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/feb/20020215.html> Fecha de consulta 21/08/2017

²⁰³ Ídem.

²⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Op. Cit. Nota 186. p. 249.

²⁰⁵ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXI-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 07 de abril de 2006.

El INEGI es un organismo que cuenta con gran prestigio institucional y una larga carrera en la organización del Estado; desempeña funciones técnicas de alta especialización, tiene un órgano de gobierno colegiado e incluso simbólicamente representa la descentralización geográfica de las funciones del Ejecutivo.

2.3.6.- El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

El Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación (INEE) se creó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2002²⁰⁶ como un Órgano Descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la motivación inicial del Ejecutivo para la creación del INEE fue contar con un sistema de evaluación para los docentes del país, instrumentada por un organismo que desarrollara sistemas de evaluación de alta calidad, procurando elevar la calidad y la formación docente.

El Ejecutivo Federal reconoció que los sistemas de evaluación pueden suscitar conflictos de interés entre los docentes, las autoridades administrativas e incluso los padres de familia, además de que históricamente el gremio magisterial ha sido un nicho político preponderante para el Ejecutivo.

La relación política que mantiene el magisterio con los diversos grupos parlamentarios especialmente con el PRI y por tanto con diversos presidentes durante décadas dificulta que se puedan implementar políticas eficaces que garanticen la calidad profesional de los miembros del magisterio.

Por otra parte, la obligación del Estado de brindar educación a la población demanda que los docentes independientemente de la inclinación ideológica o política estén debidamente capacitados, por lo que conciliar la necesidad de profesionalizar la labor magisterial, los intereses partidistas y los intereses

²⁰⁶ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 8 de agosto de 2002.

personales de los agremiados es un problema aún por resolver, se estimó que la evaluación de la educación debía ser realizada por una entidad desvinculada del Ejecutivo Federal creándose un órgano descentralizado para este propósito, de manera que no se impacte directamente la figura del presidente dejando a salvo cierta cuota de peso político y de negociación con el gremio.

La descentralización que siguió el INEE se fortaleció en el año 2012 cuando el Presidente Felipe Calderón expidió un decreto por el que se consideró que el Instituto conservaría su calidad de órgano descentralizado, pero ya no estaría sectorizado a la SEP separándolo aún más de la influencia central de la Administración Pública, argumentando que *“en los últimos años, diagnósticos de especialistas, opiniones de autoridades educativas, demandas de organizaciones civiles y propuestas de docentes coinciden en la necesidad de consolidar al Instituto y dotarlo de mayor autonomía como condición necesaria para fortalecer su pertenencia, eficacia, eficiencia e impacto para mejorar la calidad de la educación en el país”*²⁰⁷.

En el Pacto por México figura un segmento denominado “Educación de calidad y con equidad” en el que se concentran los principios rectores de la reforma educativa del presidente Enrique Peña Nieto; pretende aumentar la calidad en la educación básica, aumentar la matrícula y calidad en los niveles secundaria, bachillerato y superior, se propuso consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, dotar de mayor autonomía de gestión a las escuelas, intensificar el programa denominado “Escuelas de Tiempo Completo”, suministrar equipos informáticos a los alumnos como computadoras y crear un Servicio Profesional Docente.²⁰⁸

²⁰⁷ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002*. 16 de mayo de 2012.

²⁰⁸ Vid. Pacto por México. *Reforma Educativa* <http://pactopormexico.org/reforma-educativa/>
Fecha de consulta 15/05/2017

El proceso para dotar de autonomía al INEE se inició el 10 de diciembre de 2012 con la Iniciativa de Reforma Constitucional en materia educativa con el objetivo de lograr mayor calidad propone que la máxima autoridad en materia de evaluación de la educación sea dotada “*de las más altas capacidades técnicas, de un órgano de gobierno apropiado, con profesionales cuyo nombramiento asegure la idoneidad de su integración y de las bases necesarias para su debida operación,*”²⁰⁹ asimismo, expresa que con la finalidad de cumplir con el Pacto por México se otorgará el estatus de Órgano Constitucional Autónomo al INEE.²¹⁰

El proceso de aprobación de la reforma fue extremadamente rápido, tan solo tres días después de su presentación el 13 de diciembre de 2012 la Cámara de Diputados sometió a discusión el proyecto presidencial de reforma haciendo diversas modificaciones al proyecto en las que se estipularon algunas condiciones para la integración de la junta de gobierno y la duración de sus miembros por un lapso no mayor a 12 años²¹¹ pasando al Senado de la República donde sería aprobada sin modificación el 20 de diciembre de ese año²¹² turnándose inmediatamente a los Congresos Locales y regresando al Congreso de la Unión para su declaratoria de constitucionalidad el 7 de febrero de 2013.

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013 otorgando autonomía constitucional al INEE en los siguientes términos:

²⁰⁹ Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación.” *Gaceta parlamentaria, número 3664*, martes 11 de diciembre de 2012. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121211-II.pdf> fecha de consulta 11/03/2017

²¹⁰ Ídem.

²¹¹ Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “De la comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación”. *Gaceta parlamentaria, número 3666-VIII*. jueves 13 de diciembre de 2012. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121213-VIII.pdf> Fecha de consulta 11/03/2017

²¹² Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores. “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. *Gaceta: LXII/1PPO-77/38905* jueves 20 de diciembre de 2012. <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=38905> fecha de consulta 12/03/2017

“Artículo 3º

...

IX. Para garantizar la prestación de servicios 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 los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior...”²¹³

La instalación formal del instituto como un Órgano Constitucional Autónomo fue el 30 de abril de 2013 cuando rindieron protesta la junta de Gobierno ante el Senado de la República de la que es su primera presidenta la Maestra Sylvia Schemelkes del Valle.

El contexto político de la reforma desde su surgimiento hasta finales de 2016 se ha complicado ya que el mecanismo de evaluación de la educación es visto más como una reforma laboral para el magisterio que una forma de aumentar la calidad de la educación en los niveles básicos y medio superior provocando la inconformidad del gremio y desatando protestas desde su inicio hasta septiembre de 2016.

2.3.7.- La Comisión Federal de Competencia Económica y El Instituto Federal de Telecomunicaciones

La regulación en materia de competencia económica se remonta a las Constituciones de 1957 y de 1917 en cuanto a la prohibición de los monopolios, estancos y prácticas monopólicas, con diversas leyes reglamentarias que se limitaban a combatir la formación de monopolios.

En 1992 con la Ley Federal de Competencia Económica en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se creó la Comisión Federal de Competencia Económica

²¹³ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 26 de febrero de 2013.

(COFECE) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.²¹⁴, en este ordenamiento se sentaron las bases para la política de competencia moderna reformada hasta el sexenio de Felipe Calderón en la que se fortalecieron las sanciones del órgano.

La COFECE tiene entre sus facultades primordialmente la de investigar la existencia de monopolios, concentraciones, estancos o concentraciones prohibidas procurando garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados, tiene la facultad de regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia o circunstancias que restrinjan el libre funcionamiento de los mercados.

El cambio de modelo económico en la década de los noventa motivo la implementación de mejoras en el diseño de la estructura administrativa del Estado y en su marco regulatorio a fin de facilitar la libre competencia.

Por su parte el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) surgió originalmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con el nombre de Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996²¹⁵ como un complemento de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada el año anterior, con el propósito de promover la competencia en el sector, y brindando mayor certeza jurídica a la inversión.

Durante la década de los ochenta previo a la reglamentación del sector de telecomunicaciones el presidente Salinas consideró indispensable la modernización y expansión del sector, y debido a que su desarrollo requería de inversiones considerables, así como de preparación técnica e infraestructura tecnológica con la

²¹⁴ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Competencia Económica*. 24 de diciembre de 1992.

²¹⁵ Vid. Diario oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*. 09 de agosto de 1996.

cual no contaba el Estado, se impulsó la privatización de la empresa Teléfonos de México (TELMEX) en 1989.

La creación de la COFETEL obedece a la necesidad de impulsar la libre competencia, sin embargo, el Instituto carecía del peso y las facultades, así como para contrarrestar la preponderancia monopólica de las corporaciones recién privatizadas, en el caso particular de TELMEX, el organismo regulador jamás tuvo la fortaleza para regular el crecimiento de la empresa evitando que acaparará el mercado, resultando en que dicha corporación controla gran parte de la infraestructura de telecomunicaciones en el país y que dificulte la inserción en el mercado de agentes distintos.

Aunado a lo anterior su inicial naturaleza jurídica dejaba en relación subordinación al Instituto respecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a tal grado que las resoluciones del órgano podían ser revisadas por la SCT, ya que se contaba con un recurso de reconsideración que era presentado en la propia Comisión, además el decreto de creación no contemplaba que pudiera establecer sanción alguna en caso de que algún participante incurriera en prácticas monopólicas, situación que prevaleció en la ley hasta el año 2013; en realidad la Comisión funcionaba como un órgano de apoyo de la SCT en la que se concentraban las decisiones y el control real del sector radioeléctrico.

En el año 2013 durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto el gobierno reconoció una debilidad histórica en materia de competencia económica y en el sector de regulación de las telecomunicaciones y presentó una iniciativa de reforma constitucional conocida como la “reforma en telecomunicaciones” en la que propone entre otras cosas la reestructuración de ambas instituciones al otorgarles autonomía constitucional el 12 de marzo de 2013.²¹⁶

²¹⁶ Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.” *Gaceta Parlamentaria número 3726-II*. Martes 12 de marzo de 2013. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130312-II.pdf> fecha de consulta 09/06/2017

El Ejecutivo federal en reconocimiento de la relevancia que tiene para la economía la actividad reguladora consideró pertinente otorgarle “*absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés*”,²¹⁷ la iniciativa fue aprobada el 21 de marzo de 2013 en la Cámara de Diputados y turnada a la de Senadores en donde se le realizaron modificaciones, destacando la incorporación de la facultad de presentar controversias constitucionales ante la SCJN para los OCA’S; el proyecto se devolvió a la Cámara de origen en donde sería aprobado y reenviado para su aprobación por la Cámara revisora quien finalmente lo voto el 30 de abril de ese año.

La reforma constitucional en telecomunicaciones sería publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 estableciendo la autonomía constitucional de la COFECE y el IFETEL de la siguiente manera:

“Artículo 28

...

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...

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”²¹⁸

Estas modificaciones a la Constitución muestran el interés del gobierno favorecer la competencia económica, tenido sus primeros resultados sobre todo en materia de Telecomunicaciones, por ejemplo a mediados de octubre de 2014 el IFETEL fijó por primera vez las tarifas al Agente Preponderante así como la disposición que elimino las tarifas para realizar llamadas de larga distancia en todo

²¹⁷ Ídem.

²¹⁸ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94.* 11 de junio de 2013.

el país entre otras que han impactado en los servicios de telefonía, televisión y radiocomunicaciones Telcel.

2.3.8.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se creó como un organismo descentralizado del gobierno federal mediante la expedición de la Ley General de Desarrollo Social publicada el 20 de enero de 2004,²¹⁹ como encargado de dictar los lineamientos y criterios en la materia.

Su labor se enfoca en determinar los criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales, realiza la evaluación de las políticas y programas pudiendo emitir recomendaciones respecto de su cumplimiento.

Posterior a su creación, el presidente Vicente Fox, expidió un decreto regulando el CONEVAL el 24 de agosto de 2005 por el cual se delimitaría su competencia, establecería sus facultades y organización.

El Comité Directivo del Consejo, tiene la característica de que sus miembros en la mayoría de los casos no son funcionarios del gobierno, sino que son consejeros académicos lo que en opinión de Gonzalo Hernández Licona, ha permitido que la institución goce de autonomía.²²⁰

²¹⁹ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Desarrollo Social*. 20 de enero de 2004.

²²⁰ Hernández Licona, Gonzalo "CONEVAL como órgano autónomo en los hechos" *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. p. 203. ISSN 0482-5209.

El CONEVAL fue pensado como una institución independiente, que cuente con estándares técnicos elevados, para generar información útil en apoyo a la rendición de cuentas del gobierno.²²¹

Por su parte la Fiscalía General de la República, tiene su origen en las figuras de los fiscales del derecho español, que se estableció en México desde su independencia en la Constitución de 1824 y persistiría en las constituciones posteriores de 1843, 1857 y 1917, en los primeros ordenamientos se establecía la figura de los fiscales como parte de los órganos jurisdiccionales, como encargados de la defensa de los intereses fiscales, de la persecución de los delitos y el seguimiento de los procesos penales.

En la Constitución de 1917 se considera la figura del Ministerio Público bajo la subordinación del Supremo Poder Federal, en la que los titulares serían nombrados directamente por el presidente de la República,

Las figuras actuales del ministerio público federal y del Procurador General de la República surgen el 14 de agosto de 1919 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación mediante la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones que equivale a la primera ley orgánica del Ministerio Público Federal.²²²

Posteriormente en el año de 1934 se expidió una nueva Ley Reglamentaria del artículo 102 de la CPEUM en la que se establecen formalmente las figuras del Ministerio Público Federal y el Procurador General de la República abogándose por la nueva ley del 13 de enero de 1942 y la publicación de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, situación que prevaleció hasta la década de los 70.

²²¹ Ídem.

²²² Vid. Diario Oficial de la Federación. *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de funciones*. 14 de agosto de 1919.

El 30 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la que se estableció la existencia de la Policía Judicial bajo el mando de la Procuraduría, que sería abrogada por la Ley del mismo nombre expedida en el año de 1983, la evolución de la procuraduría se complementó con los años integrando las figuras administrativas de la Oficialía Mayor, servicios auxiliares periciales directos del Ministerio Público y de direcciones generales y delegaciones con la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el 8 de marzo de 1984, subsecuentemente habría tres nuevas publicaciones de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en mayo de 1996, el 27 de diciembre de 2002 y la última el 29 de mayo de 2009, así como la publicación del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 23 de julio de 2013.

El proceso para el otorgamiento de autonomía constitucional del CONEVAL y de la Procuraduría General de la República (PGR) ocurrió con la reforma en materia político electoral de 2014, se presentaron gran cantidad de iniciativas en ambas cámaras del Congreso, siendo el Senado su cámara de origen diversos Senadores como María Gómez del Campo Gurza, Ernesto Cordero Arrollo, Adriana Dávila Fernández, Ángel Benjamín Robles Montoya entre otros presentaron sus iniciativas, dictaminas en los meses de octubre y noviembre de 2013 y posteriormente turnadas como Minuta a la Cámara de Diputados el 5 de diciembre del mismo año, en la que se le dispensaron los trámites y se puso a votación de inmediato, fue devuelta a la cámara de senadores donde se sometería nuevamente a dictaminación y finalmente aprobada el 13 de diciembre de 2013.²²³

La Mtra. Arely Gómez González indica que la reforma “*busca otorgarle a la Fiscalía una mayor independencia y autonomía, para que ésta pueda realizar sus*

²²³ Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”. *Gaceta parlamentaria número 3921- II* jueves 5 de diciembre de 2013. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131205-II.pdf> fecha de consulta 24/08/2017.

*funciones y tomar sus decisiones como mayor libertad*²²⁴ con el ánimo de que el Estado actualice su capacidad investigativa y de combate a los actos delictivos.

La publicación de la reforma político-electoral fue el 10 de febrero de 2014 otorgando autonomía constitucional al CONEVAL y a la PGR en los siguientes términos:

“Artículo 26.

C. 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.

...

Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.”²²⁵

Actualmente el CONEVAL aún se encuentra operando como organismo descentralizado del gobierno federal en virtud de lo establecido por el artículo vigésimo transitorio de su decreto de creación, y en tanto no se apruebe la nueva legislación que rija al Consejo por el Congreso de la Unión.

La Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo entrara en vigor en la fecha en que el Congreso apruebe sus leyes reglamentarias en los términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de publicación.

La reforma político electoral del 2014 fue de las últimas reformas estructurales impulsadas en el marco del Pacto por México.

²²⁴ Gómez González, Arely. “El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo”. *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. p. 215. ISSN 0482-5209.

²²⁵ Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. 10 de 02 de 2014.

2.3.9. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), se creó mediante la Ley de Justicia Fiscal del 1937,²²⁶ como un tribunal en materia fiscal, denominado Tribunal Fiscal de la Federación, con quince magistrados en pleno y 5 salas de tres magistrados cada una, al principio sus resoluciones se encontraban sujetas a revisión de legalidad por los tribunales colegiados del Poder Judicial Federal.²²⁷

En el año de 1938, se expidió el Código Fiscal de la Federación que conservo la misma competencia para el Tribunal Fiscal, paulatinamente se amplió su competencia a la materia administrativa para conocer de controversias en materia de responsabilidades administrativas o conocer de fianzas otorgadas por el gobierno federal por mencionar algunos casos.²²⁸

En 1967 se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en la que se incrementa a 22 el número de magistrados y a siete salas, además de establecer la facultad de conocer sobre juicios de lesividad.

En 1978 se expidió una ley del mismo nombre en la que se prevé la creación de salas regionales y una sala superior manteniéndose hasta el año de 1988 en el que se reformó el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal con la intención de realizar una simplificación administrativa.²²⁹

Posteriormente se incluyó en la competencia del tribunal la materia de comercio exterior, y administrativa para conocer del recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²²⁶ Nava Negrete Alfonso. "70 años del Tribunal Administrativo Federal de México". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LVII. Número 247. Enero –Junio de 2017 p. 251.

²²⁷ Ídem.

²²⁸ Ibídem. p. 253.

²²⁹ Ibídem. p. 262.

En 1996 se expide otra ley orgánica del tribunal en la que se estableció la integración de la sala superior con nueve magistrados.

El tribunal cambio su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año 2000 reconociendo la competencia en materia administrativa que tuvo a lo largo de su existencia. Se le proporcionaron facultades para determinar las regiones, el número y sede de las salas y para integrar jurisprudencia.²³⁰

Nava Negrete señala que el Tribunal cuenta con autonomía en su carácter de órgano jurisdiccional²³¹ misma que se refuerza con la capacidad de decisión de cada magistrado.

El Tribunal cambio su denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada el 15 de mayo de 2015, se le otorga competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas consideradas como graves y a los particulares involucrados de ser el caso, asimismo se estableció en la constitución la determinación de su estructura básica por dieciséis Magistrados.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa está dotado a nivel constitucional de plena autonomía para dictar sus fallos, para determinar su organización, funcionamiento y su presupuesto.²³²

²³⁰ *Ibíd.* p. 254.

²³¹ *Ibíd.* p. 265.

²³² Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 73. Frac. XXIX-H. 5 de febrero de 1917.

2.4.-Estatus actual de la Estructura Fundamental del Estado Mexicano

La estructura fundamental del Estado tradicionalmente se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Legislativo integrado por dos cámaras una de Diputados y una de Senadores de acuerdo con el artículo 50 de la CPEUM, el Ejecutivo Federal establecido en el artículo 80 de la Constitución se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial que de acuerdo al artículo 94 de la CPEUM se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, de conformidad al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la CPEUM, que a la letra dice:

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

Sin embargo, en las reformas estructurales de las últimas tres décadas han surgido entidades independientes de los poderes tradicionales lo que implica su paridad de rango, reconfigurando la estructura fundamental de tres poderes a catorce órganos supremos situación que formalmente vulnera el principio de división de poderes como actualmente se establece en el artículo 49 Constitucional.

“El problema de cómo es que el Estado aparece, de cómo funciona, de cómo cambia, se vuelve un problema de creación y aplicación de normas jurídicas.”

Rolando Tamayo y Salmorán

C A P I T U L O III

Diseño Normativo de la Autonomía Constitucional en México

3.1.- Premisas del análisis de la reingeniería Estatal

El Dr. Rosalio López Duran aborda el problema de la “*posibilidad del conocimiento*”,²³³ indica que éste se alcanza por medio del proceso cognoscitivo desarrollado entre el sujeto que observa un fenómeno y el objeto del conocimiento,²³⁴ asimismo, señala que en el derecho existen tres tipos de conocimiento, el técnico, el científico y el filosófico; pese a la discusión vigente de si el derecho puede considerarse una disciplina científica, en el presente capítulo se propone la construcción de un esquema en este nivel.

El Dr. Tamayo expone que los griegos denominaron ciencia al conjunto de enunciados declarativos universales²³⁵ obtenidos mediante el proceso progresivo que va de la observación de los hechos a los principios generales y viceversa.²³⁶ Aristóteles llamaba universal a “*lo que es atribuido a la vez a todo el objeto, que le es esencial*”.²³⁷

El mundo está compuesto por entidades individuales con dimensión exclusiva, en el que algunos pueden compartir características comunes,²³⁸ lo cual permite construir categorías o “*clases de cosas*”.²³⁹

Una clase “*se construye a partir de propiedades empíricas compartidas*”²⁴⁰ entre los objetos observados, este proceso se denomina generalización empírica y “*consiste en una simple enumeración en la cual los enunciados sobre (cosas)*

²³³ López Duran, Rosalio. *Metodología Jurídica*. Octava reimpresión. México. Iure Editores. 2014. p. 1 -11. ISBN 968-5409-06-4.

²³⁴ Ídem.

²³⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Razonamiento y Argumentación Jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*. Op. Cit. p. 76.

²³⁶ Íbidem. pp. 73, 74.

²³⁷ Aristóteles. *Tratados de Lógica (El Organón). Segundos Analíticos*. Décimo cuarta edición. México. Porrúa. p. 121. ISBN 978 970-07-4976-2.

²³⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Razonamiento y Argumentación Jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*. Op. Cit. p. 76.

²³⁹ Íbidem. p. 77.

²⁴⁰ Íbidem. p. 78.

*singulares son tomados como base de una generalización*²⁴¹ de modo que los enunciados declarativos obtenidos con esta base sean empíricamente verdaderos.²⁴²

Tamayo señala que Aristóteles lego este modelo para hacer ciencia en “*los segundos analíticos*”,²⁴³ mismo que fue adoptado por los romanos para la construcción de la “*Iurisprudéntía como scientía iuris*”;²⁴⁴ los juristas seleccionaron del mundo empírico los hechos que comparten características comunes para construir “*la base empírica de la ciencia de la jurisprudencia*”;²⁴⁵ con lo que se obtuvieron las definiciones y los conceptos jurídicos que producirían los primeros principios del derecho romano.²⁴⁶

El ejemplo en el que se apoya el autor es la formulación del principio jurídico *pacta sunt servanda*, indica que los romanos se enfocaron en dos conceptos previos, el contrato y la *actio*; el primero es un acuerdo de voluntades que crea obligaciones recíprocas, pueden ser de diversos tipos, compra venta, comodato, mandato, etc., el segundo siempre acompaña a los contratos para garantizar que estos se cumplan, estos dos conceptos forman categorías o “*clases de cosas*”; de estas premisas se deduce el principio “*que penetra e informa todo el derecho romano de los contratos: el pacta sunt servanda (todos los contratos deben ser puntualmente cumplidos)*”,²⁴⁷ es decir, no se deja a voluntad de las partes el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sino que están garantizados judicialmente.

²⁴¹ *Ibíd.* p. 78.

²⁴² *Ibíd.* p. 79.

²⁴³ *Ibíd.* p. 86.

²⁴⁴ *Ibíd.* pp. 98 – 100.

²⁴⁵ *Ibíd.* p. 101.

²⁴⁶ *Ibíd.* pp. 101 - 117

²⁴⁷ *Ibíd.* pp. 117, 118.

3.1.1.-Características de los órganos supremos

La constitución mexicana establece la existencia de diversas instituciones, sin embargo, no todas cuentan con el estatus de órganos supremos como la Comisión Reguladora de Energía o la Auditoría Superior de la Federación que se encuentran en una relación de subordinación a alguna entidad suprema; comúnmente se reconoce únicamente el carácter de órganos supremos a los Poderes de la Unión en congruencia con lo establecido en el artículo 49.

El análisis de cada caso²⁴⁸ revela que los poderes de la unión pese a la diversidad material de sus facultades o las funciones que realizan de manera coordinada comparten las siguientes tres características constitutivas esenciales:

1. Establecimiento y determinación básica en la Constitución.
2. Paridad de rango.
3. Determinación constitucional de sus facultades supremas.

La constitución establece explícitamente a estos órganos, determina como se integran, la forma de su designación, el periodo en el que se ocupa el cargo que conlleva su remoción, y las facultades que tienen designadas, además su independencia no significa superioridad o inferioridad uno respecto de otro sino la misma jerarquía; el siguiente cuadro resume estas características:

CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS ÓRGANOS SUPREMOS EN LA CPEUM.						
No.	PODER	Establecimiento Constitucional	Integración básica	Dignación y Remoción	Paridad de rango	Facultades Supremas
1	EJECUTIVO	✓	✓	✓	✓	✓
2	LEGISLATIVO	✓	✓	✓	✓	✓
3	JUDICIAL	✓	✓	✓	✓	✓

* Cuadro 1 (Anexo 1)

²⁴⁸ Vid. Supra. pp. 22 – 28.

La anterior significa que los poderes de la unión y cualquier otro órgano que comparta estas características pertenecen a la categoría de órganos supremos del Estado.

3.1.2.- Características de los Órganos Constitucionales Autónomos en Criterios Jurisprudenciales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido dos criterios Jurisprudenciales respecto de las características definitorias de los Órganos Constitucionales Autónomos, destaca que se ha considerado la evolución de la división de poderes debido al surgimiento de órganos autónomos “*cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público*”,²⁴⁹ sin embargo también afirma que no se altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes²⁵⁰ ya que su independencia “*no significa que no formen parte del Estado mexicano*”,²⁵¹ lo anterior implica una contradicción ya que la evolución de cualquier cosa o concepto necesariamente significa un cambio, es decir, algo no puede evolucionar y al mismo tiempo mantenerse sin alteraciones.

Por otra parte, considera que los Órganos Constitucionales Autónomos tienen encomendadas funciones de “*especialización e importancia social*”²⁵² por lo que requerían ser dotados de autonomía, asimismo, señala en ambos criterios jurisprudenciales que dichos órganos se encuentran “*a la par de los órganos tradicionales*”.²⁵³

Posteriormente enumera las siguientes cuatro características:

²⁴⁹ Tesis: P.J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008. p. 1871

²⁵⁰ Ídem.

²⁵¹ Ídem.

²⁵² Tesis: P./J.20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007. P. 1647.

²⁵³ Ídem.

- a) Estar establecidos 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.²⁵⁴

El primero de estos criterios fue emitido por el Pleno, el diecisiete de abril de 2007 en el siguiente sentido:

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.

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

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

²⁵⁴ Ídem.

El segundo, fue emitido igualmente por el Pleno el catorce de enero de dos mil ocho de la siguiente forma:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales 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.

Controversia constitucional 32/2005. 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. El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Efectivamente, el surgimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos no solo afecta o evoluciona el concepto de la división de poderes en el sentido tradicional sino que vulnera el principio que establece en el artículo 49 Constitucional, ya que únicamente se establecen como depositarios del supremo poder de la Unión a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que entidades distintas que se encuentren "*a la par de los órganos tradicionales*"²⁵⁵ rebasa el contenido de dicho precepto.

²⁵⁵ Ídem.

3.1.3.- Clasificación de los Órganos Constitucionales Autónomos vigentes en el Sistema Constitucional Mexicano

El Poder Constituyente ha establecido una variedad de Órganos Constitucionales Autónomos que comparten puntos comunes entre sí y con los Poderes Tradicionales del Estado, se distinguen las siguientes características constitutivas de su rango supremo:

1. Establecimiento y determinación básica en la Constitución.
2. Paridad de rango con los Poderes Tradicionales del Estado.
3. Determinación constitucional de sus facultades supremas, mismas que por su importancia impacten de manera significativa en la dinámica del Estado.

En cuanto a las atribuciones que tienen encomendadas, independientemente de la función de Estado asignada específicamente, en forma general se identifican dos clases de facultades definitorias de su rol en el sistema jurídico:

- a) Considerarse que realiza una actividad prioritaria para el Estado y de alta especialización técnica, por lo que se justifica su autonomía.
- b) Tener encomendadas facultades protección de derechos humanos.

Cabe distinguir que los Poderes de la Unión son únicamente el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de conformidad con el Artículo 49 de la CPEUM y como se les ha denominado en la dogmática jurídica mexicana, los OCA'S son nombrados así precisamente para distinguirlos y desvincularlos de los Poderes Tradicionales, sin embargo, independientemente de su denominación formal o dogmática todos son órganos supremos del sistema jurídico mexicano, ya que la

supremacía constitucional es inherente a los órganos con la más alta autoridad en su esfera de competencia.²⁵⁶

3.1.3.1.- Características Constitutivas: Establecimiento y determinación básica en la Constitución y Paridad de Rango con los Poderes Tradicionales

El establecimiento en la constitución consiste en la determinación de un Órgano específico con la mayor jerarquía dentro de una rama del gobierno o en una materia determinada.

La determinación básica, se refiere a cuál es su integración, ya sea mediante la alusión explícita a su titular o titulares, su estructura general y la forma en la que se integrará su órgano de gobierno. En el caso del Banco Central, la CPEUM lo crea como “*Un Banco Central que será autónomo*”²⁵⁷ pero no establece directamente la integración de su Junta de Gobierno, se limita a determinar que “*la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la Aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente*”,²⁵⁸ es el único caso de un OCA en el que la CPEUM no especifica la integración de su órgano de gobierno.

El Poder Constituyente les otorga un espacio específico en el texto fundamental, colocándolos en una posición preponderante respecto de los demás órganos del Estado, es decir, se establece un órgano constitucionalmente individuado.

La determinación constitucional ofrece una protección a los vaivenes políticos que puedan afectar su estatus supremo, ya que únicamente pueden ser modificados o removidos por el Poder Constituyente, a diferencia de órganos de menor jerarquía

²⁵⁶ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. Nota 94. p. 115.

²⁵⁷ Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 28. 5 de febrero de 1917.

²⁵⁸ Ídem.

como las Secretarías de Estado o los organismos descentralizados, las comisiones legislativas, etc., que pueden ser modificados, removidos o redirigidos en los procesos legislativos ordinarios.

Su determinación constitucional es muestra de la relevancia de las facultades que les han sido encomendadas, así como de su papel en la conservación del Estado y el aseguramiento de su funcionamiento óptimo.

De acuerdo con lo anterior tenemos que el texto fundamental contempla once órganos constitucionalmente individuados distintos a los poderes tradicionales.

En el artículo tercero constitucional se crea al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuenta con una Junta de Gobierno compuesta por cinco integrantes, cuya designación se realiza mediante la presentación de una terna ante la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal.

Previa comparecencia de los aspirantes se designa a cada integrante, mediante la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Senado o de la Comisión permanente.

Los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la Competencia del INEE y cumplir con los requisitos legales, su encargo durará por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión, no podrán durar más de catorce años, en caso de falta absoluta de uno de ellos el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo, solo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de la propia Constitución y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del INEE y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a su presidente con voto mayoritario de sus integrantes, de esta forma lo establece el artículo 3 fracción IX de la CPEUM.

El artículo 6 en su Base A fracción VIII, establece que 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 sujetos obligados.

Se regirá por la Ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Su integración básica es de siete comisionados, para su nombramiento la Cámara de Senadores previa realización de una amplia consulta a la sociedad y a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes nombrará a cada comisionado, éste podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles de lo contrario se entiende ratificado, en caso de que se objete el Senado debe nombrar una nueva propuesta para ser votado por las tres quintas partes de los Senadores presentes y si volviere a objetarse se designará definitivamente por las tres quintas partes de los miembros del Senado presentes.

Los comisionados durarán siete años en su encargo y deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 95 de la CPEUM en sus fracciones I, II, IV, V y VI, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no

remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, solo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título IV de la propia constitución y serán sujetos de juicio político.

El comisionado presidente será designado por los demás comisionados, mediante voto secreto por un periodo de tres años con la posibilidad de ser reelecto, asimismo, este organismo tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado.

El organismo garante de acceso a la transparencia de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se denomina como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El artículo 26 Base B de la CPEUM establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía cuyos datos serán considerados oficiales; de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía el órgano autónomo encargado del Sistema se denomina Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Se conforma por una Junta de Gobierno con cinco miembros, su presidente es designado por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado o la Comisión Permanente, sus miembros solo podrán ser removidos por causa grave y no pueden tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia y estarán sujetos al Título IV de la CPEUM.

El mismo artículo 26 en su Base C establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se integra por un presidente y seis consejeros que deben ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional, tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social y no pertenecer a ningún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.

Su designación será bajo el procedimiento que determina la ley por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, los nombramientos podrán ser objetados por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles de lo contrario se entienden ratificados.

Cada cuatro años se deben sustituir los dos consejeros de mayor antigüedad, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente del Consejo será elegido en los mismos términos y durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de acuerdo con el Título IV de la CPEUM, quien debe presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades y comparecer ante las Cámaras del Congreso.

El artículo 28 párrafo sexto constitucional, establece que el Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente y desempeñarán su encargo por periodos

cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener otro cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, asimismo, podrán ser sujetos de juicio político de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 de la CPEUM.

En el párrafo decimoquinto del artículo 28, se establece a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Seguidamente, el párrafo decimosexto determina al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El texto constitucional establece que tanto la COFECE y el IFT deben ser independientes en sus decisiones y su funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, dictaran sus resoluciones con plena independencia, ejercerán su presupuesto de forma autónoma, emitirán sus propios estatutos orgánicos mediante un sistema de votación por mayoría calificada y pueden emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones

Sus órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información; deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley.

Los titulares de sus juntas de gobierno deben presentar anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades al Poder Ejecutivo

y Legislativo, así como comparecer ante la Cámara de Senadores anualmente o en los términos del artículo 93 de la CPEUM.

Los comisionados pueden ser removidos de sus cargos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República por falta grave en el ejercicio de sus funciones.

Su órgano de gobierno se integrará por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada por el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado, el presidente de cada órgano es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.

Los comisionados deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayores de treinta y cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, tener título profesional, haberse desempeñado cuando menos tres años en forma destacada en actividades profesionales de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las funciones que desempeñen, acreditar los conocimientos técnicos necesarios para ejercer el cargo, no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, Gobernador durante el año previo a su nombramiento, no haber desempeñado tres años previos ningún cargo o función directiva en las empresas sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia dichos órganos y durarán nueve años en su encargo sin poder desempeñarlo nuevamente.

Por su parte, el artículo 41 fracción III apartado A establece al Instituto Nacional Electoral (INE) como un organismo público autónomo con personalidad

jurídica y patrimonio propio. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Se debe regir por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Será independiente en sus decisiones y funcionamiento, contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; su órgano superior lo conforma un Consejo General integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales y además concurrirán con voz, pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Los órganos ejecutivos y técnicos podrán disponer del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones, además de un Órgano Interno de Control.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su encargo nueve años y no podrán ser reelectos, serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

El artículo 102 de la CPEUM, determina que el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República (FGR) como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Su dirección se ejercerá por un Fiscal General de la República, el cual deberá ser mexicano por nacimiento, cuando menos con treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso

Durará en su encargo nueve años, será designado mediante un procedimiento en el que la Cámara de Senadores integrará una lista de al menos diez candidatos aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, que será remitida al Ejecutivo, de no recibir la lista el presidente enviará una terna al Senado y designará provisionalmente al Fiscal General, en caso de recibir la lista se integrará una terna que será devuelta al Senado, en donde comparecerán las personas propuestas y será designada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo por las causas graves que establezca la ley, su remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles en cuyo caso el Fiscal General será restituido en sus funciones.

El apartado B del artículo 102 de la CPEUM, determina que el Congreso de la Unión establecerá un organismo de protección de los derechos humanos, denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CHND); que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se integrará por un Consejo Consultivo de diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente. El presidente de la CNDH se elegirá por el mismo procedimiento y durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del artículo IV de la CPEUM, además presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades y al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso.

La fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional contempla al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos,

para establecer su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El tribunal puede funcionar en Pleno o en Salas regionales, su Sala Superior se integra por dieciséis Magistrados, quienes serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o por la Comisión Permanente, durarán en su encargo quince años improrrogables. Los magistrados de las Salas Regionales serán designados de la misma forma y su duración en el cargo será de diez años con la posibilidad de ser considerados para nuevos nombramientos; solo podrán ser removidos por causas graves señaladas en la ley.

En todos estos casos se cumple con el establecimiento y determinación básica de los órganos supremos, asimismo cuentan con paridad de rango entre sí y con los poderes tradicionales ya que su independencia mutua no implica superioridad o subordinación respecto de ninguna otra entidad de su misma categoría.

3.1.3.2.- Característica constitutiva: Determinación constitucional de sus facultades, consideradas de alto impacto y relevancia política

La creación de OCA'S se inclina a considerar que, para el óptimo desempeño de una entidad estratégica del Estado, se requiere de total autonomía para garantizar su objetividad e imparcialidad, desvinculándolos jerárquica y funcionalmente de la subordinación a los poderes de la Unión.

Como característica complementaria al rango de órgano supremo, la Constitución determina específicamente las facultades asignadas a los Órganos Constitucionales Autónomos, que por su importancia impactan de manera significativa en la dinámica social ya sea por su naturaleza funcional, o su impacto

social, esta característica es propia de los Poderes Tradicionales; la CPEUM lo contempla de la siguiente forma:

El Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación tiene la facultad de evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; deberá diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema, expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden; generar, difundir la información y con base en esta emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y la equidad.

El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en los términos que establezca la ley.

Sus resoluciones por mandato constitucional son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene como responsabilidad normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sus datos son considerados oficiales, de uso obligatorio para la Federación, las entidades federativas y los municipios; el Instituto calcula el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, locales y de la Ciudad de México.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, está 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.

El objetivo prioritario del Banco de México es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional; la Constitución expresamente prohíbe a cualquier autoridad ordenar al Banco a conceder financiamiento; tiene a su cargo el fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, además ejerce las funciones de acuñación de moneda y emisión de billetes, en coordinación con la Secretaría de Hacienda es la entidad que participa en la regulación de la política cambiaria nacional, la intermediación y los servicios financieros.

La Comisión Federal de Competencia Económica tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir e investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; puede ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos

esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es responsable del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6 y 7 Constitucionales, asimismo, es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, también le corresponde la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

El Instituto Nacional Electoral le corresponde de la organización y celebración de las elecciones, para los procesos electorales federales y locales tiene a su cargo la capacitación electoral, la geografía electoral, su diseño y determinación, el padrón y lista de electores, la ubicación de las casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Para procesos electorales federales tiene a su cargo la atención de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, la preparación de la jornada electoral, la impresión de documentos y producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senados y el computo

de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

Es la autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinada a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, así como su la investigación a las infracciones de esta facultad para sometimiento al el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Fiscalía General de la República es el organismo en el que se organizará el Ministerio Público Federal, le corresponde la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, con capacidad para solicitar las medidas cautelares contra los imputados, debe buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delitos, procurara que los juicios federales en materia penal se sigan con regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, pedirá la aplicación de las penas e intervendrá en todos los asuntos determinados por la ley; cuenta con fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el órgano de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos humanos.

Tiene la facultad de formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, a las que todo servidor público está obligado a responder; la constitución limita su competencia en asuntos electorales y jurisdiccionales.

Conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas y podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de los derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas locales.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene a cargo las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, asimismo, es competente para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en actos vinculados con las mismas, puede fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes federales.

Las características comunes de los órganos Constitucionales Autónomos se pueden resumir de la siguiente forma:

CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS OCA'S EN LA CPEUM						
No.	OCA	Establecimiento Constitucional	Integración básica	Dignación y Remoción	Paridad de rango	Facultades Supremas
1	INEE	✓	✓	✓	✓	✓
2	INAI	✓*	✓	✓	✓	✓
3	INEGI	✓	✓	✓	✓	✓
4	CONEVAL	✓	✓	✓	✓	✓
5	BANXICO	✓	X	✓	✓	✓
6	COFECE	✓	✓	✓	✓	✓
7	IFT	✓	✓	✓	✓	✓
8	INE	✓	✓	✓	✓	✓
9	FGR	✓	✓	✓	✓	✓
10	CNDH	✓	✓	✓	✓	✓
11	TFJA	✓	✓	✓	✓	✓

* Cuadro 2 (Anexo 2)

Todo órgano supremo en México es determinado constitucionalmente, tiene paridad de rango con los demás órganos de su misma jerarquía y tiene establecidas facultades supremas.

Los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos están determinados en la constitución, cuentan con paridad de rango y con facultades supremas.

Por lo tanto, los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos son órganos supremos del sistema jurídico mexicano.

La delimitación que hace el constituyente de los órganos supremos los posiciona como entidades independientes entre sí, con facultades delimitadas y atribuidas específicamente a cada uno, su configuración como órganos constitucionalmente individuados no implica su separación del orden jurídico, sino simplemente su independencia mutua; la misma jerarquía (aunque de importancia diversa a nivel operativo o político) implica una división horizontal del poder supremo, su unidad sistémica proviene de su integración en el Sistema Constitucional.

3.1.3.3.- Características definitorias de su rol en el sistema Constitucional: Considerarse ejecutores de una actividad prioritaria y de alta especialización técnica

Diversas funciones específicas de los OCA'S requieren el dominio de conocimientos técnicos, que por su importancia para la dinámica social se consideró pertinente desvincular de la subordinación con los Poderes Tradicionales, en esta subdivisión podemos agrupar a los órganos supremos cuya actividad implique la realización de actividades de alta especialización; a esta subdivisión pertenecen:

1. El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
2. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
3. La Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
4. El Banco de México.
5. La Comisión Federal de Competencia Económica.
6. El Instituto Federal de Telecomunicaciones.
7. La Fiscalía General de la República.
8. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3.1.3.4.- Tener facultades de protección de derechos humanos

La observancia de los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico nacional es obligación de todas las autoridades del Estado, su control constitucional y su mayor protección se deposita en el Poder Judicial, sin embargo, desde la última década del siglo XX, surgieron órganos supremos cuya función primordial es la protección de los derechos humanos, o de un derecho humano en específico, es el caso de:

1. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.
2. Instituto Nacional Electoral.
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3.2.- La homogeneidad formal de los órganos supremos

El análisis del texto constitucional revela que en el Estado mexicano existen catorce organismos constitucionales con características comunes en su diseño, la diversidad de principios, actividades y objetivos dispersan sus facultades en el aparato burocrático, sin embargo, el reconocimiento de estos puntos comunes

proporciona una visión sistémica en el diseño institucional y facilita la observación de la reingeniería del Estado mexicano.

Que los Órganos Constitucionales Autónomos compartan características formales a nivel normativo con los poderes tradicionales muestra el interés del constituyente de asegurar su posición de independencia funcional respecto de los demás órganos del sistema jurídico y de las fuerzas reales de poder en el Estado.

Los poderes tradicionales conservan un roll preponderante dentro del sistema jurídico, sin embargo, la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos incluye la mutación del principio de división de poderes ya que se rompe con la estructura tripartita clásica.

El hecho de que formalmente detenten el mismo nivel que los poderes tradicionales, no implica que su preponderancia o relevancia institucional o real sea igual a estos, ya que los Órganos Constitucionales Autónomos tienen un objetivo específico y limitado en comparación con los poderes tradicionales, situación que es fácilmente visible dentro del texto constitucional, en sus estructuras orgánicas o asignaciones presupuestarias; por otra parte, existen casos como el INE o el Banxico en los que su función primordial tiene el potencial de cambiar el rumbo de la vida nacional ya sea por su naturaleza económica o política; en suma la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos proyecta la complejidad del actual diseño institucional y del sistema jurídico con sus consecuentes dificultades prácticas.

“La eficacia del orden jurídico total es condición necesaria de la validez de cada una de las normas que lo integran. Trátese de una *conditio sine qua non*, no de una *conditio per quam*. La eficacia del orden jurídico total es una condición, no la razón de validez de las normas que lo constituyen.”

Hans Kelsen

C A P I T U L O I V

Implicaciones Jurídicas de los Órganos Constitucionales Autónomos

4.1.- Unidad del Sistema Jurídico

Las normas son las entidades básicas del derecho, éstas forman un sistema cuando se encuentran enlazadas en un conjunto al que conocemos como orden jurídico.²⁵⁹

Las normas de un sistema jurídico son entidades interdependientes, la relación de eventos que les dan origen y ejecución sucede en una secuencia de actos jurídicos condicionantes (previos) a los actos condicionados (posteriores) generando conexiones escalonadas.²⁶⁰

El carácter sistémico del derecho proviene de la forma en la que se crea y organiza mediante un proceso continuo de “*aplicación de una norma superior y la producción determinada por ella de una norma inferior*”²⁶¹

En este sentido, Kelsen afirma que “*todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un orden o sistema*”²⁶², es decir, todas las entidades básicas de un mismo sistema jurídico tienen un origen común en la norma que unifica la totalidad de actos de creación y aplicación del derecho.

En otro momento Kelsen se refirió a esta norma originaria como la “*norma fundante básica*” señalando que está “*es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a uno y el mismo orden*”²⁶³ aclarando que se refiere a “*una determinada constitución, efectivamente impuesta, producida por la costumbre o promulgada expresamente, eficaz en términos generales y mediante el orden coactivo producido conforme*”²⁶⁴ a sí misma.

²⁵⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesaria y suficiente de la existencia del derecho*. México. Distribuciones Fontamara. 2015. p. 41. ISBN 978-607-736-130-5.

²⁶⁰ *Ibidem*. 44.

²⁶¹ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Pág. 244.

²⁶² Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 130.

²⁶³ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. p. 202.

²⁶⁴ *Ibidem*. p. 208.

4.2.- La legitimidad del orden jurídico

El término legitimidad se relaciona con la idea de justificación del poder, Herman Heller indica que para los pueblos modernos no existe otro modo de legitimación de la autoridad política que la “*legitimación democrática*”²⁶⁵ a la que define como “*la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo*”; afirma que un gobernante, aunque sea “*el más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad*”.²⁶⁶

La legitimidad significa en lenguaje común aquello que es “*conforme con las reglas*”²⁶⁷ en un sentido jurídico se entiende como aquello “*conforme a derecho*”.²⁶⁸

La legitimidad jurídica supone la justificación normativa de una acción, es decir la búsqueda de un fundamento que faculte a un individuo o un órgano para actuar de forma válida; de ahí que legitimidad se entienda como conformidad legal.²⁶⁹

Estas nociones en el derecho público se vinculan a la cultura de la legalidad, en la que todo acto de autoridad debe sujetarse y limitarse a las facultades explícitamente prescritas por la ley; para que una autoridad penetre en la esfera de un particular de manera legal precisa ser competente, tener la motivación idónea al caso concreto y formular un mandamiento debidamente fundamentado.

Si un acto de autoridad no es realizado de conformidad con el derecho se está en presencia de actos susceptibles de impugnación, ya sea por incompetencia de la autoridad, exceso o desvió en el uso de facultades.²⁷⁰

²⁶⁵ Heller, Herman, Op. Cit. Nota 2. p. 226.

²⁶⁶ Ibidem. p. 246.

²⁶⁷ Tamayo y Salmorán. Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. p. 208.

²⁶⁸ Ídem.

²⁶⁹ Ibidem. p. 210.

²⁷⁰ Ídem.

Tamayo indica que en el ámbito político la legitimidad es un requisito para la titularidad del poder y la legalidad un requisito para su ejercicio.²⁷¹

Para Kelsen la legitimidad del orden jurídico se relaciona con el ámbito de aplicación temporal del derecho y consiste en “*que la norma de un orden jurídico vale durante todo el tiempo que transcurra hasta que su validez no sea terminada en la manera determinada por ese orden jurídico, o hasta que sea reemplazada por la validez de otra norma*”;²⁷² con la salvedad de que este principio no aplica en caso de un movimiento armado que pretenda sustituir el orden jurídico ya que ello implica la ruptura del orden legítimo.

4.3.- El fundamento de validez del orden jurídico

El término validez proviene de la raíz latina *validus*²⁷³ que significa fuerte, en firme, poderoso o enérgico, al agregarle el sufijo *ez* que indica una cualidad, se obtiene que la validez etimológicamente significa que algo que se tiene en firme o que se considera fuerte. En un lenguaje común la validez se asocia con nociones como aprobación, admisión o confirmación.

Tamayo indica que para la teoría del derecho el vocablo validez es “*un predicado que se aplica a normas jurídicas*”.²⁷⁴

Kelsen previene que las normas jurídicas no son juicios que se conformen con la realidad,²⁷⁵ es decir los enunciados normativos prescriben conductas que deben suceder, a diferencia de las afirmaciones que declaran hechos acaecidos en la realidad tales como los eventos físicos o químicos; los primeros son enunciados

²⁷¹ Ibidem. p. 212.

²⁷² Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. p. 218.

²⁷³ Blauquez, Fraile, Agustín. Op. Cit. Nota 3. p. 525. *Validus*.

²⁷⁴ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho*. p. 88.

²⁷⁵ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 129.

que pueden ser calificados como válidos o inválidos, mientras que los segundos son verdaderos o falsos.

Dado que los mandatos pueden provenir de diferentes individuos y tener diversos contenidos, Kelsen se cuestiona como reconocer una norma válida de la que no lo es, a lo que resuelve que existe una razón de validez para cada norma.

Posteriormente acota que *“el fundamento de validez de una norma no es, como la afirmación de la verdad de un juicio enunciativo, su conformidad con lo real [...] una norma no es válida por ser eficaz”*, es decir el hecho de que un mandato efectivamente se obedezca no lo convierte en uno válido. Asimismo, que determinado individuo ordene que se cumpla algo, tampoco es la razón de validez de la norma emitida dado que continúa siendo un hecho real.

Kelsen señala que *“la razón o fundamento de validez de una norma está siempre en otra norma, nunca en un hecho”*, de ahí que todas las normas jurídicas que deriven su validez de normas precedentes o superiores;²⁷⁶ la última norma de esta secuencia será la norma fundamental.²⁷⁷

Lo anterior significa que cualquier norma que derive su validez de una norma fundamental tiene una relación de pertenencia con determinado orden jurídico; la individuación de preceptos y actos (de creación y aplicación) realizados de conformidad con esta secuencia de facultamiento constituyen una cadena de validez normativa; Tamayo se ha referido a esta peculiaridad como *“validez sistemática”*.²⁷⁸

Por otra parte, aunque los enunciados normativos no se conformen con la realidad en el sentido expuesto, si tienen validez en determinado espacio, tiempo,

²⁷⁶ *Ibidem.* p.130.

²⁷⁷ *Ídem.*

²⁷⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho.* p. 46.

materia y para determinados individuos, la profesión jurídica ha denominado a estas circunstancias ámbitos de validez normativa²⁷⁹ en este sentido el Dr. Tamayo señala que “*validez significa: la específica existencia de las normas*”.²⁸⁰

4.4.- Eficacia e ineficacia del orden jurídico

El vocablo eficacia proviene de las raíces latina *efficax* que significa que algo se realiza, una acción que se ejecuta o que produce un efecto.²⁸¹ De manera común eficacia es sinónimo de actividad, poder, virtud, utilidad, etc.

Aplicado al lenguaje jurídico, eficacia significa la aplicación del derecho, es decir la efectiva sujeción de la conducta a lo que las normas prescriben.²⁸² Tamayo subraya que la palabra eficacia es “*un predicado que se aplica al comportamiento efectivo de los individuos*”²⁸³ a diferencia del de validez que se aplica a las normas jurídicas.

El concepto de validez y de eficacia del derecho están relacionados; Tamayo explicita que “*una norma es válida si, y solo si, ésta es eficaz*”; en este sentido señala Kelsen que la eficacia es una condición de la validez del orden jurídico, aunque no su razón de ser.²⁸⁴ En la teoría pura, la eficacia es la clave de la existencia del derecho, una condición sin la cual no puede ser válido.

Lo anterior es debido a que el derecho que prescribe realmente conductas genera consecuencias jurídicas obligatorias e ineludibles, facultando, prohibiendo, permitiendo, sancionando, etc. El derecho que no prescribe, que no opera o no se aplica, carece fuerza obligatoria.

²⁷⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. pp. 195, 196.

²⁸⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho*. p. 88.

²⁸¹ Blanquez, Fraile, Agustín. Op. Cit. Nota 3. P. 170 *efficax*.

²⁸² Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho*. p. 87.

²⁸³ Ibidem. 88.

²⁸⁴ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. Pág. 140.

En este caso se está en presencia de la ineficacia del derecho, Tamayo distingue dos tipos de ineficacia, la indirecta que consiste en que “*si no existe un orden jurídico creado de conformidad con las facultades que confiere la legislación constitucional, entonces dicha legislación no será más que texto una hoja de papel*”,²⁸⁵ es decir, si la eficacia es condición de validez del orden jurídico, la constitución requiere de un sistema jurídico subsecuente que efectivamente observe los mandatos de su norma básica de no ser así la totalidad del sistema pierde su validez y su existencia.

El segundo tipo se denomina ineficacia directa, en caso de que “*parte de la constitución escrita (una o varias disposiciones constitucionales) no es seguida u observada por los destinatarios ni hecha efectiva por los órganos de aplicación*”,²⁸⁶ es una suerte de ineficacia parcial del sistema jurídico, el sistema normativo no desaparece ni pierde validez total, simplemente algunos segmentos no se aplican.

4.5.- Consuetudo y desuetudo

El derecho se compone también de normas no legisladas a las que se conoce como “costumbre”, el termino suele emplearse también para referirse a las tradiciones, hábitos, modas, etc., razón por la cual se vuelve apropiado calificar a estas normas como *consuetudo*, o normas consuetudinarias.²⁸⁷

Tamayo expone que la *consuetudo* se refiere a tres cosas:

- Hechos de conducta humana.
- Hechos de conducta humana realizados por varias personas.
- Pautas de conducta que prescriben jurídicamente.²⁸⁸

²⁸⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho*. pp. 101, 102.

²⁸⁶ Ídem.

²⁸⁷ Ibidem. p 58.

²⁸⁸ Ibidem. p. 60.

En una palabra *consuetudo* es derecho; son normas jurídicas que establecen mandatos obligatorios para la conducta de los individuos. La *consuetudo* se forma por los hechos reiterados de los miembros de una comunidad, mantenidos en el tiempo y con fuerza obligatoria.²⁸⁹

La forma de identificar las normas consuetudinarias es simple, el Dr. Tamayo se refiere al concepto de la regla social del profesor de Oxford H.L.A. Hart, indicando que cuando un comportamiento resulta nocivo para la comunidad está produce una sanción en forma de “*reacción hostil*”,²⁹⁰ de modo que las pautas de conducta seguidas por la comunidad se vuelven obligatorias.

La reacción hostil de los miembros de la comunidad en contra del transgresor de una norma consuetudinaria representa la coactividad de estas disposiciones, Tamayo acota que cuando esta sanción se ejerce, los que la aplican “*no están sujetos, a su vez, a una reacción hostil justificada*”.²⁹¹

Cuando las sanciones de una norma consuetudinaria dejan de aplicarse dicho precepto desaparece ya sea porque se ha establecido una nueva pauta de conducta que abrogó la que ya existía²⁹² o por que el precepto se volvió inoperante.

La *desuetudo* es el efecto negativo de la *consuetudo*, Kelsen indica que “*si una norma permanece indefinidamente ineficaz, se dice que ha sido privada de su validez por desuso*”.²⁹³ La *desuetudo* es un proceso derogatorio que se aplica a las normas legisladas a través de una costumbre que impone su desuso.

²⁸⁹ Ibidem. p. 61

²⁹⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho*. p. 63

²⁹¹ Ibidem. p. 65

²⁹² Ídem.

²⁹³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 140.

4.6.- Delimitación de la eficacia y validez de las disposiciones jurídicas

La eficacia es condición de validez y de existencia del orden jurídico, de la totalidad de las normas que integran el sistema normativo. Señala Kelsen “*un orden normativo pierde su validez cuando la realidad deja de coincidir con él, al menos en cierto grado. La validez de un orden jurídico depende, pues, de su concordancia con la realidad, de su eficacia*”.²⁹⁴

En este sentido Tamayo ha considerado que la secuencia de facultamiento de orden jurídico que corre desde el acto constituyente hasta la aplicación última de una sanción realizadas de forma progresiva y guardando su conformidad representan la eficacia del sistema total, por tanto, de su validez y existencia; señala que “*la eficacia es, no sólo condición necesaria, sino también suficiente de la validez*”.

En este punto cabe un deslinde entre validez y eficacia de las disposiciones jurídicas aisladas; Hart considera que se debe “*distinguir entre la ineficacia de una regla particular, que puede o no afectar su validez y una inobservancia general de las reglas del sistema*.”²⁹⁵

En este sentido Kelsen considera la validez total del sistema jurídico no significa que la validez de una disposición normativa aislada dependa de su efectividad,²⁹⁶ indica que “*la norma jurídica aislada permanece válida mientras forma parte de un orden válido*”,²⁹⁷ de conformidad con su idea de “*razón de validez*” sustentado en la norma fundamental.²⁹⁸

²⁹⁴ *Ibíd.* p. 142.

²⁹⁵ Hart. H.L.A. *El concepto de Derecho*. Segunda Edición. Buenos Aires. Argentina. Ed. Abeledo – Perrot. 2004. p. 129. ISBN 950.20-0089-7.

²⁹⁶ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 143.

²⁹⁷ *Ídem*.

²⁹⁸ *Vid Supra*. p. 113.

El concepto de ineficacia directa al que se refiere el Dr. Tamayo completa estos razonamientos, ya que se trata de la falta de aplicación parcial del orden jurídico, de la “*ineficacia superveniente*”²⁹⁹ de una sola disposición jurídica.

4.7.- Legitimidad, validez, existencia y eficacia de los Órganos Constitucionales Autónomos

De manera general, todas las disposiciones incluidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son normas jurídicas legítimas, válidas y existentes, ya que pertenecen a un orden jurídico total vigente.

Kelsen nos indica que “*las normas de un sistema dinámico tienen que ser creadas mediante actos de voluntad por aquellos individuos autorizados al efecto por una norma de grado más alto,*”³⁰⁰ al respecto, el artículo 135 de la CPEUM establece la posibilidad de reformar o adicionar la Constitución, siempre y cuando se logre el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Los órganos supremos del Estado contenidos en los artículos tercero fracción IX, sexto fracción VII, 26 apartados B y C, 28 párrafos sexto, décimo cuarto y décimo quinto, 41 fracción V apartado A, 73 fracción XXIX-H y 102 apartados A y B, fueron establecidos de conformidad con el procedimiento prescrito en el artículo 135 de la CPEUM, que establece:

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

²⁹⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesario y suficiente de la existencia del derecho*. p. 102.

³⁰⁰ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. p. 132.

Por lo anterior los OCA'S que cumplen con el criterio de legitimidad, validez y por tanto de existencia en el sistema jurídico.

Respecto de su eficacia, todos los órganos constitucionales autónomos actualmente ejercitan sus facultades constitucionales de manera regular de conformidad con los preceptos que les dan origen y de acuerdo a su legislación secundaria; a excepción de la Fiscalía General de la República que se encuentra en *vacatio legis* en tanto no se expidan las normas secundarias o no se realice la declaratoria expresa por el Congreso de la Unión de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la FGR de acuerdo con el artículo Décimo Sexto de su decreto de creación publicado el 10 de febrero de 2014 y del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social que permanece sujeto a lo establecido por el artículo vigésimo transitorio del decreto de reforma que le dio origen y en tanto el Congreso de la Unión no expida la nueva ley que regule a dicha institución.³⁰¹

Por lo que jurídicamente los OCA'S a excepción de la FGR y el CONEVAL son órganos eficaces del sistema constitucional mexicano ya que dan cumplimiento a las disposiciones que establecen su creación, su determinación básica, su paridad de rango y sus facultades supremas.

4.8.- Vulneración del principio de división de poderes

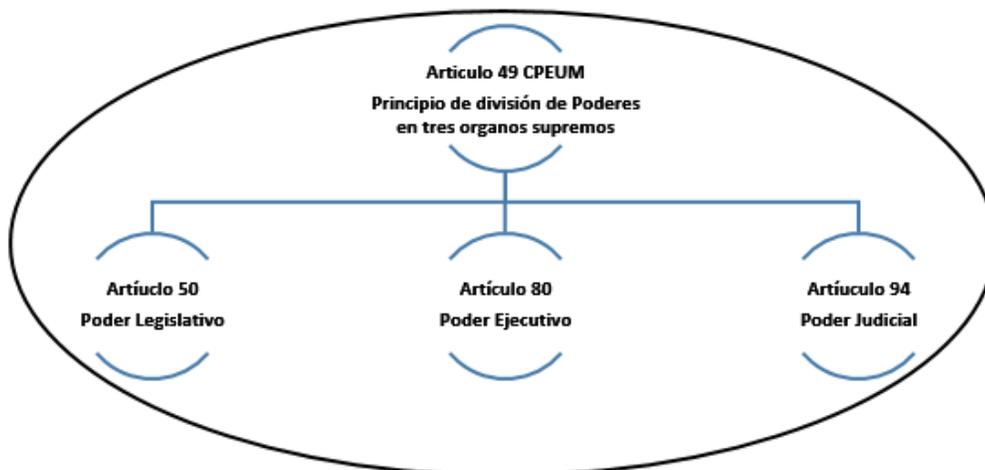
El artículo 49 constitucional establece el principio de división de poderes que consiste en la existencia de tres órganos supremos en los que se divide el ejercicio del poder del Estado.

El criterio que considera que este precepto debe interpretarse como una división de funciones, en las que se realizan acciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales por diversos órganos, o como una división formal y material de

³⁰¹ Vid. Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. 10 de 02 de 2014.

funciones³⁰² son interpretaciones doctrinarias del artículo 49 constitucional que se relacionan con la organización y funcionamiento del sistema de pesos y contra pesos del Estado, sin embargo, la propia redacción constitucional señala de manera explícita únicamente la existencia de tres entidades que ejercen el poder supremo del Estado y solo eso.

Las disposiciones complementarias del artículo 49 a nivel constitucional son los artículos que determinan la existencia de los Poderes de la Unión, el artículo 50 relativo al Poder Legislativo, el artículo 80 para al Poder Ejecutivo y el 94 respecto del Poder Judicial, existe una interdependencia normativa entre estas disposiciones, la primera especifica cuantos órganos deben ejercer el poder del Estado y el resto establece su determinación básica, su paridad de rango, y sus facultades supremas.³⁰³ La siguiente figura esquematiza la relación de estos preceptos:



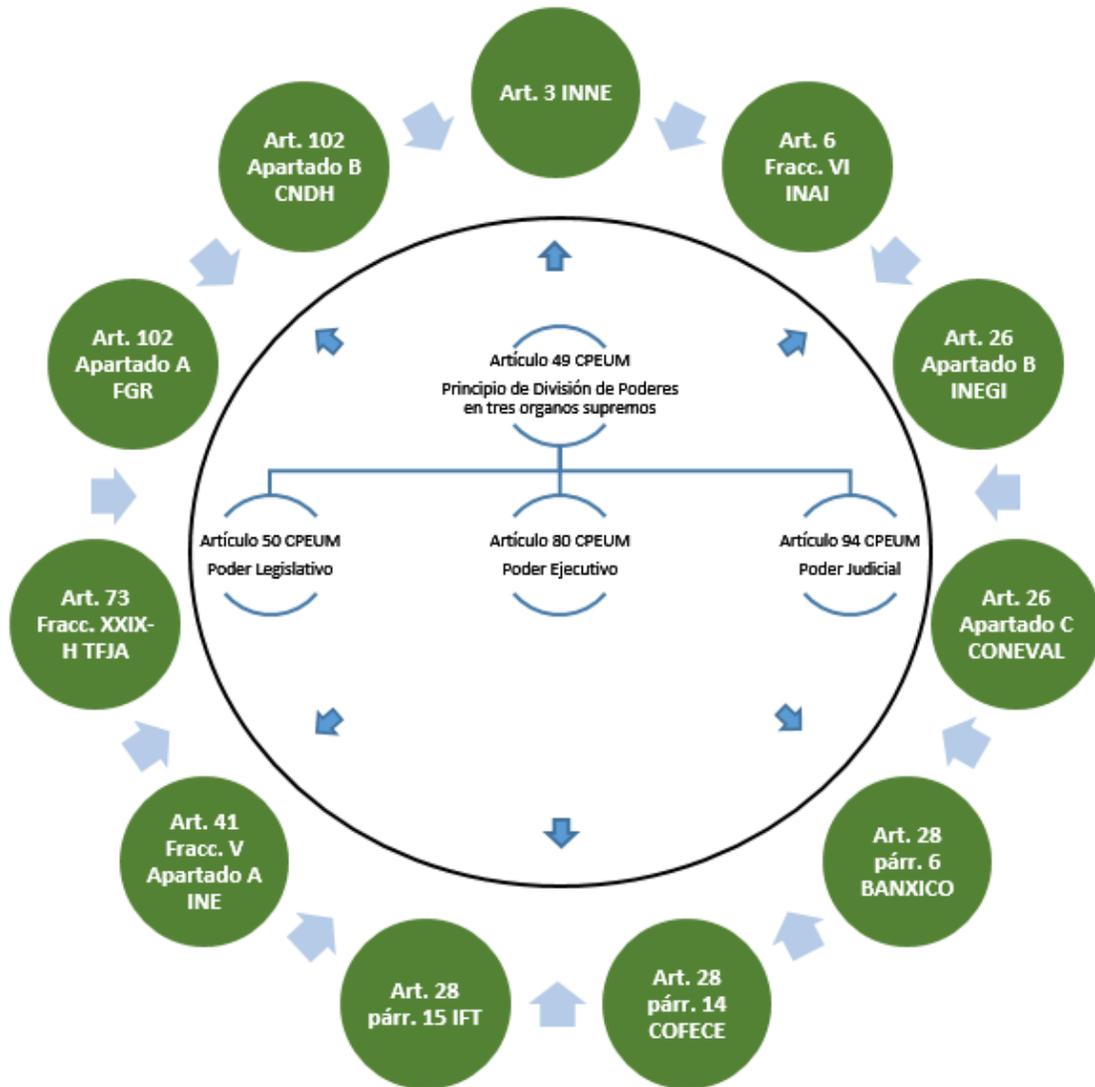
* Figura 1

Los artículos tercero fracción IX, sexto fracción VII, 26 apartados B y C, 28 párrafos sexto, décimo cuarto y décimo quinto, 41 fracción V apartado A, 73 fracción

³⁰² Vid. Supra p. 15.

³⁰³ Vid. Supra p. 86.

XXIX-H y 102 apartados A y B en los que se establecen los órganos constitucionales autónomos del Estado mexicano, no guardan conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la constitución, por lo que vulneran el principio de división de poderes; lo que se puede esquematizar de la siguiente manera:



* Figura 2

La implicación jurídica del surgimiento y existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema constitucional mexicano es la ineficacia directa del principio de división de poderes.

Lo anterior no significa que el principio de división de poderes y el artículo que lo contiene sean inválidos, ya que esa disposición fue creada de manera legítima y conforme a los acuerdos tomados por la asamblea constituyente de Querétaro en 1916, es decir, forma parte (existe) en el orden jurídico total de una manera legítima y válida.

En términos simples el principio de división de poderes se ha dejado de aplicar, ya que el Constituyente Permanente ha introducido entidades ajenas a dicho principio en el texto fundamental.

Las reformas estructurales desde la autonomía constitucional del Banxico hasta la del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, representan un proceso de *desuetudo* en contra del principio de división de poderes, una costumbre impuesta que vuelve inoperante el artículo 49 de la constitución. Es decir, se ha generado un “*derecho constitucional consuetudinario*”³⁰⁴ simultaneo a la pérdida de eficacia del artículo 49, que permite la creación de entidades supremas diversas a los poderes tradicionales del Estado.

La ineficacia del artículo 49 de la constitución y de su principio no implica la ineficacia e invalidez de los artículos 50, 80 y 94 o lo que es igual, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son poderes legítimos, existentes, válidos y eficaces en el sistema constitucional mexicano.

4.9.- Solución a la ineficacia directa del principio de división de poderes.

El cambio en la estructura fundamental del Estado es ineludible, la dinámica institucional en las últimas tres décadas ha establecido una práctica consuetudinaria para independizar algunas funciones esenciales de la influencia del Poder Ejecutivo; asimismo, han existido propuestas respecto de dotar de autonomía constitucional a

³⁰⁴ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o Eficacia. Condición necesaria y suficiente de la existencia del derecho*. p. 102.

la Auditoría Superior de la Federación³⁰⁵ o al Consejo de la Judicatura Federal³⁰⁶ quienes pertenecen al poder Legislativo y Judicial respectivamente.

Suprimir a los órganos supremos que pertenecen al conjunto de los órganos constitucionales autónomos representa una pugna política por el control de sus funciones, su personal y recursos; la historia reciente ha demostrado en diversos casos la pertinencia e incluso la necesidad de que ciertas funciones sean ejecutadas de manera independiente; por lo que la posibilidad de este escenario es remota en la actualidad.

El cambio constitucional que da solución a la vulneración del principio de división de poderes, no es la supresión de la autonomía constitucional del orden jurídico mexicano; sino la modificación de dicho principio.

Los órganos del Estado de manera general realizan funciones materiales que obedecen a finalidades prácticas tales como ejecutar actos de autoridad, expedición de instrumentos normativos o supresión de controversias, pero de forma esencial realizan dos funciones: la creación y la ejecución de normas jurídicas. Por lo anterior resulta viable proponer el cambio del principio de división de poderes por el principio de división de funciones.

Un cambio de esta naturaleza en el texto constitucional abre la posibilidad a que cualquier entidad de gobierno con el suficiente apoyo político o la coyuntura adecuada pueda alcanzar el rango de órgano supremo, situación que no necesariamente beneficiará al Estado, por lo que se propone que el texto constitucional delimite en qué casos un órgano puede convertirse en constitucional autónomo, lo que evitaría la “*atomización o factorialización*”³⁰⁷ de la estructura gubernamental; que en palabras de Manuel García Pelayo podría en caso extremo

³⁰⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3706-VII, Iniciativa Dip. Lucila Garfías Gutiérrez. 12 de febrero de 2013.

³⁰⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3462-IV, Iniciativa Dip. José Ricardo López Pescador. 1 de marzo de 2012.

³⁰⁷ García Pelayo, Manuel. Op. Cit. Nota 119. p. 27.

conducir a la “*destrucción misma de la estructura o sistema de la que forma parte los componentes pluralistas*”.³⁰⁸

Resulta conveniente que las funciones supremas (su actividad prioritaria) ejecutadas por un órgano constitucional autónomo no se dupliquen en alguna otra entidad de gobierno de la misma jerarquía ni por alguna inferior, previniendo conflictos normativos, ejecución deficiente del gasto público y esfuerzos institucionales o de los operadores del sistema jurídico.

Asimismo, se considera que dada la relevancia jerárquica de los órganos constitucionales autónomos, estos deben tener un impacto significativo en la población; es decir que su actividad prioritaria afecte la calidad de vida de la ciudadanía en general; lo anterior en virtud de que la finalidad de cualquier entidad del Estado es servir a la población. Resulta ocioso crear estructuras gubernamentales sin que estas impliquen beneficios significativos para los ciudadanos. Algunos órganos supremos del Estado como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, por mencionar algunos, entran en este supuesto, ya que su actividad prioritaria tiene repercusiones o alcance en la vida de la población en general.

Se estima que la seguridad nacional, la política exterior e interior, la salud pública, la educación básica y el manejo de las finanzas públicas son ramas del gobierno que no deben desvincularse del control del Poder ejecutivo, por lo que se sugiere su anclaje en el texto constitucional.

El siguiente cuadro permite una comparación entre el texto vigente del artículo 49 constitucional y una propuesta de modificación que sea congruente con la realidad institucional actual:

³⁰⁸ Ídem.

Propuesta de Reforma al artículo 49 constitucional	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p>	<p>Artículo 49. Las Funciones Supremas del Estado se dividen para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos establecidos por esta constitución.</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>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; las funciones supremas de los órganos constitucionales autónomos no podrán ejercitarse por otro órgano de su misma categoría ni por otra entidad de rango inferior.</p> <p>Las funciones ejecutivas en materia de defensa nacional, política exterior e interior, salud, educación y hacienda pertenecen únicamente el Poder Ejecutivo Federal.</p> <p>Los órganos constitucionales autónomos son entidades supremas del orden jurídico mexicano cuya actividad prioritaria es estratégica para el funcionamiento del Estado y que influyen de manera sustancial en la población, ya sea por la naturaleza de la función o por su impacto demográfico.</p>

* Cuadro 3

Adicionalmente a la propuesta de modificación al artículo 49, se considera necesario una reforma al artículo 28 constitucional en la que se determine la integración del organismo de gobierno y vigilancia del Banco Central ya que está actualmente se encuentra establecida en el artículo 38 de la Ley del Banco de México de la siguiente forma:

Propuesta de Reforma al artículo 28 constitucional séptimo párrafo	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.</p>	<p>La conducción del banco estará a cargo de una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.</p> <p>Uno de los integrantes de la Junta de Gobierno será elegido por el Ejecutivo Federal como Gobernador del Banco de México al resto se les denominará Subgobernadores.</p> <p>La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:</p> <p>Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de</p>

	<p>inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.</p> <p>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.</p> <p>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, y no haber sido sentenciada por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.</p> <p>El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.</p> <p>La vacante que se produzca en un puesto de Subgobernador será cubierta por el nuevo</p>
--	--

	<p>miembro que se designe para integrar la Junta de Gobierno. En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al Gobernador. En tanto se hace el nombramiento de Gobernador, el Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será Gobernador Interino del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que hubieren dos o más Subgobernadores con igual antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá entre ellos al Gobernador Interino.</p> <p>Los miembros que cubran vacantes que se produzcan antes de la terminación del periodo respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Si al término del periodo que corresponde al Gobernador, se nombra a un Subgobernador en funciones para ocupar tal puesto, el nombramiento referido será por seis años independientemente del tiempo que hubiere sido Subgobernador.</p>
--	--

* Cuadro 4

A pesar de que esta institución goza de un alto prestigio y estabilidad en su funcionamiento la integración de su órgano directivo al texto constitucional otorga mayor protección a la designación y remoción de sus miembros, lo que en última instancia robustece su autonomía.

El cambio propuesto agrupa al conjunto de los órganos supremos del Estado bajo el principio de división de funciones, y su diferenciación en dos sub conjuntos el de los Poderes Tradicionales y de los órganos constitucionales autónomos

vigentes; sin alterar la validez, eficacia y existencia de alguno de ellos como muestra el siguiente esquema:



* Figura 3

El cambio al principio de división de funciones, cancela la ineficacia directa del artículo 49 constitucional.

Conclusiones

- **Primera:** El surgimiento del Banco de México como un Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano, inicio una nueva etapa en la historia institucional de nuestro país, los diversos actores políticos y operadores jurídicos impulsaron la creación de entidades independientes de los Poderes Tradicionales por razones diversas, entre las que destaca la pertinencia de autonomía en algunas funciones consideradas estratégicas y de alta especialización técnica para la vida del Estado como la materia electoral o la política monetaria nacional o para la protección de derechos humanos establecidos en el sistema jurídico mexicano.
- **Segunda:** El análisis de las características esenciales de los órganos supremos en el orden jurídico mexicano revela la existencia de catorce órganos supremos en el texto constitucional vigente, los tres poderes tradicionales y once Órganos Constitucionales Autónomos.
- **Tercera:** El control de la materia hacendaria, los asuntos de defensa nacional, la política de gobierno interior, las relaciones internacionales, la salud y educación públicas, son actividades prioritarias del Estado y específicamente del Poder Ejecutivo Federal que deben permanecer bajo control y supervisión directa del presidente de la república.
- **Cuarta:** la legitimidad en el terreno político evoca la idea de un alto valor, el término se emplea como "*carga emotiva*"³⁰⁹ para justificar, la permanencia en el poder, la toma de decisiones coyunturales, la actuación de alguna entidad de gobierno, la implementación de políticas públicas, la creación de nuevos organismos e incluso la aprobación de la gestión gubernamental.

Algunos autores refieren que el surgimiento de entidades autónomas a nivel constitucional se relaciona con la necesidad de legitimidad en el ejercicio de alguna

³⁰⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. p. 209.

función específica, es decir se busca que este modelo institucional represente un “*compromiso creíble*”³¹⁰ con la sociedad civil.

Aunque en algunos casos la búsqueda de legitimidad o la falta de ella en el ámbito político sea un elemento que motive la creación de órganos constitucionales autónomos, pero en relación con los conceptos jurídicos solamente sugiere que este fenómeno se apoya en la fortaleza del orden normativo para justificarse, es decir, se busca la legitimidad jurídica en ausencia de legitimidad democrática.

- **Quinta:** Se considera que los órganos constitucionales autónomos conlleva la fragmentación de las facultades del poder ejecutivo; como lo expresa Gabriela Vargas quien señala que por años estas funciones permanecieron dentro de la esfera de competencia del Ejecutivo Federal y que por medio de la Reforma del Estado se han confiado actualmente a órganos constitucionales autónomos; expresamente refiere que se trata de dos fenómenos simultáneos primero “*la limitación sistemática del poder del gobierno es una propuesta política que adquiere rápidamente expresión jurídica y, por el otro, el abandono del principio de división de poderes clásico*”.³¹¹

Lo anterior no necesariamente es algo nocivo, ya que el Ejecutivo Federal continúa realizando las funciones que tiene asignadas, como la rectoría de la política económica, las acciones en materia seguridad interior, desarrollo de infraestructura, etc., el surgimiento de los OCA’S lejos de generar el debilitamiento del gobierno, pretende fortalecer al Estado.

- **Sexta:** Uno de los riesgos latentes de la existencia de los OCA’S, es la posibilidad de descoordinación con el resto del cuerpo burocrático, sin embargo,

³¹⁰ Dussauge Laguna. I. Mauricio. “Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”. *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. p. 232. ISSN 0482-5209.

³¹¹ Vargas Gómez Gabriela. “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo.” *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. p.19. ISSN 0482-5209.

este no es un fenómeno aislado ni novedoso en las instituciones gubernamentales, ocasionalmente los cambios legislativos generan antinomias o duplicidad en las funciones del gobierno, situación que la propia actividad institucional resuelve mediante procesos administrativos, como las acciones de coordinación interinstitucional, las reformas a la legislación o en casos límite mediante procesos jurisdiccionales, por lo que no es un obstáculo para la autonomía constitucional.

- **Séptima:** Respecto de la parte esencial de esta investigación se concluye que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la división de poderes en tres órganos supremos como un principio constitucional.

Los artículos tercero fracción IX, sexto fracción VII, 26 apartados B y C, 28 párrafos sexto, décimo cuarto y décimo quinto, 41 fracción V apartado A, 73 fracción XXIX-H y 102 apartados A y B, establecen la existencia de órganos supremos que no se encuentran comprendidos en el principio ni en la redacción del artículo 49.

Por lo que, todo órgano supremo del sistema constitucional mexicano que no se encuentre contenido en el artículo 49 vulnera el principio de división de poderes.

- **Octava:** El principio de división de poderes es ineficaz; esta afirmación va en contra de la dogmática constitucional y el diseño básico del Estado mexicano en los últimos 200 años, sin embargo, es evidente que el Constituyente Permanente mediante la creación de entidades diversas a los poderes tradicionales ha vuelto inoperante el principio contenido en el artículo 49 constitucional.

En apariencia esta situación no representa un problema serio en la vida institucional, aunque la ausencia de un control respecto de la creación de organismos constitucionales autónomos fomenta la fragmentación de las funciones del Poder Ejecutivo, situación que puede replicarse en los poderes Legislativo y Judicial, provocando la multiplicación de entidades con autonomía constitucional.

El problema de la ineficacia del principio de división de poderes es la tendencia hacia la proliferación de entidades autónomas constitucionales.

El cambio al principio de división de funciones guarda conformidad con el diseño institucional actual, y con la redacción constitucional vigente.

- **Novena:** Es conveniente que la constitución establezca un límite o una serie de requisitos para la creación de órganos supremos independientes de los poderes tradicionales del Estado, de forma que se evite la fragmentación de las funciones de los Poderes Tradicionales y de la estructura del Estado de manera innecesaria.
- **Decima:** Se considera que la autonomía constitucional es un fenómeno de reconfiguración en el diseño fundamental del gobierno, cuya finalidad es el fortalecimiento del Estado en beneficio de la ciudadanía.
- **Decima primera:** Finalmente, se considera que la autonomía constitucional es un mecanismo útil en la dinámica social, ya que diversas funciones esenciales para el Estado pueden ser desempeñadas de manera neutral a los actores políticos o a los factores reales de poder en beneficio de la sociedad.

El Banco de México es uno de los órganos supremos desvinculado de los Poderes Tradicionales con mayor impacto en la vida de los ciudadanos, su labor en la tutela de la política monetaria incide directamente en la inflación, lo que atañe a cada miembro de la población.

El INEGI es otro ejemplo en la utilidad de la autonomía constitucional, el sistema de información y estadística es una de las mayores fuentes de datos socioeconómicos del país, a los cuales tiene acceso el público en general y el gobierno para la implementación de políticas públicas, su actividad reviste un

estricto dominio técnico de la estadística por lo que precisa independencia para su correcto funcionamiento.

El INE tiene encomendada una de las actividades críticas en la vida nacional, de su desempeño depende en gran medida la estabilidad política del Estado, la necesidad de legitimidad y transparencia en la instalación del Poder Ejecutivo es responsabilidad de este órgano supremo, por lo que su autonomía es de gran utilidad para alcanzar este propósito.

La defensa de los derechos humanos es una de las tareas más significativas y necesarias en la actualidad, el respeto a la dignidad humana, a la vida, a la libertad, deben ser los valores básicos del ejercicio del poder del Estado y es responsabilidad de la CNHD vigilar su respeto, por lo que su desempeño demanda total desvinculación de los poderes tradicionales, por esta razón la autonomía de la CNDH es la principal herramienta para la protección los derechos humanos.

El INAI tiene la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, que en términos prácticos representa uno de los mayores mecanismos de rendición de cuentas del Estado, la independencia de este instituto respecto de los demás órganos supremos es fundamental para el adecuado desempeño de sus facultades.

La violencia desatada en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico es uno de los temas pendientes del México contemporáneo, estas actividades tienen su límite de contención en la persecución y sanción de los delitos, por lo que en opinión de algunos autores³¹² y del Constituyente Permanente requiere de la independencia plena en la toma de decisiones de la FGR con la finalidad de garantizar un efectivo combate al delito.

³¹² Vid supra. pp. 77 y 78.

Anexos

Anexo 1

LOS PODERES TRADICIONALES
Poder Legislativo
Establecimiento Constitucional y Determinación Básica
<p>Art. 50. “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”</p>
<p>Art 51. “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”</p>
<p>Art 52 “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria 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 circunscripcionales (sic DOF 15-12-1986) plurinominales.”</p>
<p>Art 56 “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p>
<p>Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p>
<p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>
<p>Art 57 “Por cada senador propietario se elegirá un suplente.”</p>
<p>Art 59 “. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”</p>
<p>Art 61 “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas...”</p>
<p>Art 62 “Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”</p>
Facultades Supremas
<p>Art. 73. “El Congreso tiene facultad:”</p>
<p>Frac I “Para admitir nuevos Estados a la Unión Federa”</p>
<p>Frac. III “Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes”</p>
<p>Frac. V “Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación”</p>
<p>Frac. VII “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”</p>
<p>Frac. VIII. “En materia de deuda pública, para:</p>

1 Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...

2 Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente...

3 Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones...

4 El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados..."

Frac. IX. "Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones."

Frac. X "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;"

Frac. XI "Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."

Frac. XII "Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo."

Frac. XIII. "Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra."

Frac. XIV "Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio"

Frac. XV "Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos."

Frac. XVI "Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Frac. XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Frac. XVIII "Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas"

Frac. XIX "Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos"

Frac. XX "Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano."

Frac. XXI "Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común....”

Frac. XXII “Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”

Frac XXIII “Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal...”

Frac. XXIV “Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución”

Frac. XXV “Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución...”

Frac XXVI “Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución”

Frac. XXVII “Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.”

Frac XXVIII “Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México...”

Frac. XXIX “Para establecer contribuciones...”

Frac. XXIX A “Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;”

Frac. XXIX B “Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.”

Frac. XXIX C “Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales... en materia de asentamientos humanos...”

Frac. XXIX D “Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional”

Frac. XXIX E “Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico...”

Frac. XXIX F “Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.”

Frac. XXIX G “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”

Frac. XXIX H “Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.”

Frac. XXIX I "Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil"

Frac. XXIX J "Para legislar en materia de cultura física y deporte..."

Frac XXIX K "Para expedir leyes en materia de turismo..."

Frac XXIX L "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura..."

Frac XXIX M "Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

Frac XXIX N "Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas..."

Frac XXIX Ñ "Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura..."

Frac XXIX O ". Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares."

Frac. XXIX P "Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes..."

Frac XXIX Q "Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares."

Frac XXIX R "Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales"

Frac XXIX S "Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno"

Frac XXIX T "Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

Frac XXIX U "Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

Frac XXIX V "Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

Frac XXIX W "Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal"

Frac XXIX X "Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas"

Frac XXIX Y "Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria"

Frac XXIX Z "Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante"

Frac XXX **"Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."**

Poder Ejecutivo

Establecimiento Constitucional y Determinación Básica

Art. 80. **"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."**

Art 81 "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

Art 83. "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Art 84. ". En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo..."

"...Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino."

Art 85 "Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior"

Art 86. "El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia."

Art 87 "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande..."

Facultades Supremas

Art 89. **"Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:"**

Frac I "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Frac II "Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes..."

Frac III " Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;"

Frac IV "Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;"

Frac V "Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes."

Frac VI "Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación."

Frac VII "Disponer de la Guardia Nacional..."

Frac VIII "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión."

Frac IX "Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución"

Frac X "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado..."

Frac XI "Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente"

Frac XII "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones."

Frac XIII "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación."

Frac XIV "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;"

Frac XV "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria."

Frac XVI "Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;"

Frac XVII "En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión..."

Frac XVIII "Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;"

Frac XIX "Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República"

Frac XX "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución"

Poder Judicial

Establecimiento Constitucional y Determinación Básica

Art 94 "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas...

...El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino"

Art 96 ". Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República."

Art 97 "Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley...

... La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los

Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

Ministro: “Sí protesto” Presidente: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.”

Art 98 “Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años”

Art 99 “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales.

El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años...

...La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes...”

“...La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.”

“Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley”

Art 101 “Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala

Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.”

Facultades Supremas

Art 94 “...La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece...

...El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.”

Art 99 “...Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:”

Frac I “Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;”

Frac II “Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior...”

... La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.”

Frac III “Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales”

Frac IV “Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos...”

Frac V “Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos...”

Frac VI “Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores”

Frac VII “Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores”

Frac VIII “La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes”

Frac IX “Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan,”

Frac X “Las demás que señale la ley...”

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

“...La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución...”

Art 103 “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite”

Frac I “Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;”

Frac II “Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y”

Frac III “Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Art 104 “Los Tribunales de la Federación conocerán:

Frac I “De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;”

Frac II “De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;”

Frac III “De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;”

Frac IV “De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;”

Frac V “De aquellas en que la Federación fuese parte;”

Frac VI “De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;”

Frac VII “De las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, y”

Frac VIII “De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.”

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

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

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

- d) Una entidad federativa y otra;...
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y Inciso reformado.
- l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución...”

Frac II “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...”

Frac III “De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten...”

Art 106 “Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.”

Art 107 “Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases...”

Anexo 2

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS		
OCA	Establecimiento Constitucional y Facultades Supremas	Determinación Básica
INEE	<p>Art. 3. Frac IX. "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"</p>	<p>"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia. La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley."</p>
INAI	<p>Art 6. A. Frac 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>El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. En caso de que el Presidente de la República objetara el</p>

		<p>nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante. Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley. El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo”</p>
INEGI	<p>Art. 26. B “El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales... 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>“El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.”</p> <p>“Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.”</p>
CONEVAL	<p>Art. 26. C “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”</p>	<p>El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de</p>

		<p>las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>
BANXICO	<p>Art 28 "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento"</p>	<p>"La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución"</p>
COFECE	<p>Art. 28. "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. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."</p>	<p>"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones...</p> <p>Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.</p> <p>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, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado...</p>
IFT	<p>Art. 28. "El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el</p>	<p>...Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer</p>

	<p>desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.</p> <p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones...”</p>	<p>asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político...</p> <p>...Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo...”</p>
INE	<p>Art 41. Frac V. Aparatado A “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.</p> <p>En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño”</p>	<p>“...contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. 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...</p> <p>...El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados...”</p>
TFJA	<p>Art. 73. El Congreso tiene facultad: ...</p> <p>Frac. XXIX-H. Para expedir la ley que instruya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.</p> <p>El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.</p> <p>Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los</p>	<p>El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.</p> <p>La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercer de la presente fracción.</p> <p>Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.</p>

	<p>servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados a dichas responsabilidades, así como fincar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.</p>	<p>Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.</p> <p>Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.</p>
FGR	<p>Art 102. 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>...Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine...”</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...</p> <p>La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República...”</p>
CNDH	<p>102. B. “El Congreso de la Unión... en el ámbito de sus respectivas competencias, - establecerá un organismo - de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano – que conocerá - 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>...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...”</p>	<p>“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.</p> <p>La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se</p>

		ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.”
--	--	---

Anexo 3

Términos Latinos

<i>Actio</i>	El derecho de perseguir en juicio lo que a uno se le debe. Acto jurídico procesal para la resolución de una controversia.
<i>Affectys societatis</i>	Interés común de la sociedad.
<i>Auctoritas</i>	Autoridad legítima.
<i>Civitas sibi princeps</i>	Comunidad sin un superior, pueblo libre.
<i>Consuetudo</i>	Pautas de conducta que prescriben jurídicamente.
<i>Desuetudo</i>	Efecto negativo de la costumbre; proceso derogatorio consuetudinario aplicado a normas legisladas.
<i>Eficaxx</i>	Realizar algo.
<i>Imperium</i>	Comunidad internacional.
<i>Iurisprudentiá</i>	Ciencia del Derecho.
<i>Pacta sunt servanda</i>	Todos los contratos deben ser puntualmente cumplidos.
<i>Pater familias</i>	Jefe de familia, padre de familia.
<i>Patria Potestas</i>	Poder del padre de familia sobre sus descendientes.
<i>Potestas</i>	Poder valido, potestad.
<i>Potestas gladi</i>	Poder de la espada, poder armado, poder militar.
<i>Princeps</i>	Soberano.
<i>Stare</i>	Estar de pie, parado o detenido.
<i>Stato</i>	Estado.
<i>Status</i>	Situación específica, actitud, postura.
<i>Status civitas</i>	Estado de la ciudad.
<i>Status Republicae</i>	Estado de la república.
<i>Societas</i>	Asociación, sociedad.
<i>Summa potestas</i>	Poder soberano, poder supremo.
<i>Universitas</i>	Unión de personas o cosas formando un todo.
<i>Vacatio Legis</i>	Periodo entre la publicación de una norma y su entrada en vigor.
<i>Validus</i>	Fuerte, firme, poderoso, enérgico.

Términos Griegos

<i>autos</i>	Por si mismo
<i>nomos</i>	Ley, fundamento, estatuto, acuerdo entre los hombres.

Anexo 4

Abreviaturas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
APF	Administración Pública Federal
CETENAL	Comisión de Estudios del Territorio Nacional
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CGSNI	Coordinación General del Sistema Nacional de Información
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEN	Departamento de Estadística Nacional
DGE	Dirección General de Estadística
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEPADE	Fiscalía Especializada en Delitos Electorales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFETEL	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IFE	Instituto Federal Electoral
INEE	Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
OCA'S	Órganos Constitucionales Autónomos

OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIPES	Sistema de Información para la Planeación Económica y Social
TELMEX	Teléfonos de México
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Bibliografía:

Abellán, Joaquín. *Conceptos políticos fundamentales. Estado y Soberanía*. Madrid. Alianza Editorial. ISBN. 978-84-206-8743-8.

Ackerman Rose, John Mill. *Organismos Autónomos y Democracia el caso de México*. México. Siglo XXI editores - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007. 968-23-2672-9.

Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Constitucional*. Tercera reimpresión. México. Oxford University Press. ISBN 978-970-613-932-0.

Andrews, Catherine. *De Cádiz a Querétaro*. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2017. 978-607-16-4472-5.

Aristóteles. *Tratados de Lógica (El Organón). Segundos Analíticos*. Décimo cuarta edición. México. Porrúa. ISBN 978 970-07-4976-2.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Cuarta edición. México. Oxford University Press. 2013. ISBN 978-607-426-371-8

Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo. *El Poder Legislativo Federal. Los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo*. México. Cámara de Diputados. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. 2016. ISBN. 978-607-8501-03-8

Bonifaz Alfonso, Leticia. *La división de Poderes en México Entre la Política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica. 2017. ISBN 978-607-16-4707-8.

- Burgoa O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima Edición. Segunda Reimpresión. México. Porrúa. 2013. ISBN 970-05-6323-4.
- Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Segunda Edición. México. Porrúa. 2009. ISBN 970-07-5447-2.
- Campuzano Gallegos, Adriana Leticia. *Manual para entender el Juicio de Amparo*. Segunda Reimpresión. México. Thomson Reuters. 2015. ISBN. 978-607-474-221-3.
- Carbajal, Juan Alberto. *Teoría de la Constitución*. México. Porrúa. 2006. ISBN 970-07-6178-9.
- Carbonell, Miguel / Salazar, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2011. ISBN 978-607-09-06-7.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Segunda Edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. ISBN978-607-02-3310-4.
- Carpizo McGregor, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Segunda Edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1973.
- Castro Lozano, Juan de Dios. *Apuntes Constitucionales, temas destacados de la parte orgánica de la Constitución y de nuestro derecho administrativo*. México. Fondo de Cultura Económica. 2012. ISBN 978-607-16-1194-9.
- Castro y Castro, Juventino V. *Glosas Constitucionales*. México. Porrúa. 2005. ISBN. 970-07-6132-0

- Esquivel. Vázquez, Gustavo Arturo *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*. México: Porrúa, 2006. ISBN. 970-07-6447-8.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 47 edición. México. Porrúa. 2009. ISBN 970-07-6821-X.
- Fernández Ruíz, Jorge. *Poder Ejecutivo*. México. Porrúa. 2008. ISBN, 978-9700777023
- Foucault, Michel. *El poder una bestia magnífica, sobre el poder, la prisión y la vida*. Primera reimpresión. Trad. Horacio Pons. México. Siglo XXI Editores. 2014.
- Garibay. Pascual Alberto. *Derecho Constitucional. El Estado Mexicano su estructura constitucional*. México. Porrúa. Escuela Libre de Derecho. 2009. ISBN 978-607-09-0174-4.
- González Shcmal, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. Segunda edición. México. Universidad Iberoamericana. Noriega Editores. 2007. ISBN 978-968-7097-3.
- Heat, Jonathan. *Para entender el Banco de México*. México. Nostra Ediciones, 2007. ISBN 968-5447-44-6.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Segunda Edición en español. Sexta reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica. ISBN. 978-968-16-5725-3.
- Hohfeld. W. N. *Conceptos Jurídicos Fundamentales*. Sexta reimpresión. México. Distribuciones Fontamara. 2009. ISBN 978-968-476-127-8.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *125 Años de la Dirección General de Estadística 1882-2007*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2009. ISBN 978-970-13-5159-B

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*. Tercera Edición, Segunda reimpresión. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2014. ISBN 978-607-2-00298-2.

Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. 16° Edición, Segunda reimpresión. México. Editorial Porrúa. 2013. ISBN 978-970-07-7497-8.

López Duran, Rosalio. *Metodología Jurídica*. Octava reimpresión. México. Iure Editores. 2014. ISBN 968-5409-06-4.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Sexta Edición, México. Grupo Editorial Tomo. 2004. ISBN. 970-666-083-6.

Montesquieu, Charles Lois de Secodant. *Del Espíritu de las Leyes*. Vigésima Edición. México: Porrúa, 2015. ISBN 978 970-07-7296-9.

Moreno. Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Tercera edición. México. Porrúa. 1998. ISBN. 968-452-442-0

Moreno Ramírez, Iliana. *Los Órganos Constitucionales Autónomos*. México: Porrúa, 2005. ISBN 970-07-5978-4.

Nava Vázquez, Cesar. *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano*. México Porrúa. 2008. ISBN 97860790002233.

Ortega González, Jorge. *Derecho Presupuestario Mexicano*. México. Porrúa. Universidad Iberoamericana. 2007. ISBN 970-07-7277-2.

Padilla, Sahagún Gumesindo. *Derecho Romano*. Tercera edición. México. Ed. Mc. Graw Hill. 2008. ISBN. 970-10-4666-8.

Ramírez Jiménez, Francisco Sergio. *La teoría de la División de Poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*. México. Porrúa. 2006. ISBN 970-07-6905-4.

Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Doceava edición. Porrúa. México. 2007. ISBN 970-07-6325-0.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Tercera Edición. Quinta reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica. ISBN 0-8147-7974-3.

Solís, Leopoldo. *Evolución de la Economía Mexicana*. México: El Colegio Nacional, 1999. ISBN 970-640-123-7.

Suárez Camacho, Humberto. *El Sistema de Control Constitucional en México*. Tercera edición. México. Porrúa. ISBN 970-07-7079-6.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Costumbre o eficacia. Condición necesaria y suficiente de la existencia del derecho*. México. Distribuciones Fontamara. 2015. ISBN 978-607-736-130-5.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción Analítica al Estudio del Derecho*. Segunda Edición. México. Editorial Themis. 2011. ISBN 978-607-9142-16-2.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Juris Prudentia: More Geometrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*. México. Distribuciones Fontamara. 2013. ISBN. 978-607-8252-55-8.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Razonamiento y Argumentación Jurídica El paradigma de la racionalidad y la ciencia del Derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2013. 978-970-32-2121-9.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima quinta edición. México Porrúa. 2003. ISBN 970-07-4262-8

Hemerografía:

Anuncio de la Comisión de Cambios “El Fondo Monetario Internacional ratifica la disponibilidad para México de una Línea de Crédito Flexible por 86 mil millones de dólares”. Banxico. <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-cambiaria/comision-de-cambios/%7B0ECFA54C-D8A6-D49C-83A6-C042BD85F173%7D.pdf>

Diario Oficial de la Federación. *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de funciones*. 14 de agosto de 1919.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 14 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*. 6 de junio 1990.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 28 de enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Competencia Económica*. 24 de diciembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 20 de agosto de 1993.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 22 de febrero de 1996.

Diario oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones*. 09 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 13 de septiembre de 1999.

Diario Oficial de la Federación. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 11 de junio de 2002.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 8 de agosto de 2002.

Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Desarrollo Social*. 20 de enero de 2004.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXI-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 07 de abril de 2006.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002*. 16 de mayo de 2012.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX*

al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
26 de febrero de 2013.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94.* 11 de junio de 2013.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.* 07 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.* 10 de febrero de 2014.

Informe General de la Cuenta Pública 2014 de la Auditoría Superior de la Federación. p. 98.
<https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Miroslava García Suárez, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 13 de febrero de 2002. Gaceta Parlamentaria, año V, número 941, viernes 15 de febrero de 2002.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/feb/20020215.html>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. *Iniciativa que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios.* Gaceta Parlamentaria, año X, número 2155-I, martes 19 de diciembre de 2006

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061219-I.html#Ini20061219CoordGP>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3462-IV, Iniciativa Dip. José Ricardo López Pescador. 1 de marzo de 2012.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores De los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Jueves 13 de septiembre de 2012
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3686>
7

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación.” *Gaceta parlamentaria, número 3664*, martes 11 de diciembre de 2012.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121211-II.pdf>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “De la comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación”. *Gaceta parlamentaria, número 3666-VIII*. jueves 13 de diciembre de 2012.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121213-VIII.pdf>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores. “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. *Gaceta: LXII/1PPO-*

77/38905 jueves 20 de diciembre de 2012.
<http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=38905>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3706-VII, Iniciativa Dip.
Lucila Garfias Gutiérrez. 12 de febrero de 2013.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.” *Gaceta Parlamentaria número 3726-II*. Martes 12 de marzo de 2013.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130312-II.pdf>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. “Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”. *Gaceta parlamentaria número 3921-II* jueves 5 de diciembre de 2013.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131205-II.pdf>

Salinas de Gortari. Carlos. 2006. *Primer Informe de Gobierno. Informes Presidenciales*. s.l. : Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006. p. 26 RE-ISS-09-06-17.
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>

Mesografía:

Ackerman, M. John. "Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina". *Homenaje al Dr. Emilio Rabasa, Carpizo/Arriaga*. Coordinación Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>.

Alfonso, Noriega. Cantú. *El Supremo Poder Conservador..* México : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27190/24537>

Cano Valle, Fernando / Saruwatari Zavala, Garbiñe *La autonomía de gestión de los Institutos Nacionales de Salud*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2730/5.pdf>.

Grau, Luis. *El Constitucionalismo Americano*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. 2011. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11865/grau-constitucionalismo-americano.pdf> Fecha de consulta 15/08/2017.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*. México. Auditoría Superior de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México. 2007. http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf.

Pacto por México. *Reforma Educativa* <http://pactopormexico.org/reforma-educativa/>

Narváez Hernández, José Ramón. *Esbozos de historia constitucional matizada*.
[https://www.academia.edu/15551815/Esbozos de historia constitucional matizada](https://www.academia.edu/15551815/Esbozos_de_historia_constitucional_matizada) Fecha de Consulta 20/08/2017

Turrent Díaz, Eduardo. *Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México*. México. Banco de México. 2007.
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BA49BFA7D-25E8-4A6A-C9E8-F4B239DC47DD%7D.pdf>

Legisgrafía:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley del Banco de México

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Jurisprudencias

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

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

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Tesis: P.J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008. p. 1871

Controversia constitucional 32/2005. 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.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Tesis: P./J.20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007. P. 1647.

Diccionarios, Enciclopedias:

Blanquez, Fraile, Agustín. *Diccionario Manual Latino – Español y Español Latino*. España. Editorial Ramon Sopena. “*Status*.”

Negrete, Alfonso Nava. “Autonomía Administrativa”. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Segunda Edición. Tomo I. México. Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. ISBN. 970-07-4677-1.

Pabón. S. de Urbina Jorge M. *Diccionario Manual Griego. Griego Clásico–Español*. Vigésimo primera edición. España. 2008. ISBN. 978-84-8332-834-7

Publicaciones en Revistas:

Bracho González, Teresa. “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”. *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. ISSN 0482-5209.

Dussauge Laguna. I. Mauricio. “Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”. *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. ISSN 0482-5209.

García Pelayo, Manuel. “El status del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional* España..Vol. 1. 1981.

Gómez González, Arely. “El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo”. *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. ISSN 0482-5209.

Hernández Licon, Gonzalo “CONEVAL como órgano autónomo en los hechos” *Revista de Administración Pública* 138. México. Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales Autónomos. INAP. ISSN 0482-5209.

Nava Negrete Alfonso. “70 años del Tribunal Administrativo Federal de México”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LVII. Número 247. Enero –Junio de 2017

Vargas Gómez Gabriela. “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo.” *Revista de Administración Pública* 138. México.

Volumen L, N ° 3 septiembre – diciembre. Organismos Constitucionales
Autónomos. INAP. ISSN 0482-5209.