



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA
GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA DE LOS ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

CARLOS ALBERTO OLIVARES SEGUNDO

ASESOR:
LIC. EBELIA MENDOZA CORTEZ



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPÍTULO 1: CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL	1
1.1. Estado	1
1.1.1 El Concepto de Estado.	2
1.1.2 Tipos de Estado.....	4
1.1.3 Elementos del Estado.	5
1.1.3.1. Población como elemento humano del Estado.	5
1.1.3.2. Territorio como espacio geográfico del Estado.	7
1.1.3.3. Gobierno como elemento de orden del Estado.	9
1.1.3.4. Soberanía como elemento de autonomía e independencia.....	10
1.2. Constitución	11
1.2.1. Supremacía constitucional.	13
1.2.2. Reforma a la Constitución.....	15
1.2.3. Control de la Constitución.	17
1.3. División de poderes	20
1.3.1. Concepción rígida y flexible.	21
1.3.2. Los poderes de la Unión.	24
1.3.3. Relación del binomio poder-autoridad con los poderes de la Unión.	26
1.3.4. Control del poder político.	28
1.4. Soberanía	31
1.4.1. Tipos y alcances de la soberanía.	32
1.5. Derechos Humanos	34
1.5.1. Antecedentes históricos inmediatos.	37
1.5.2. Función de los Órganos Constitucionales Autónomos.....	39
CAPÍTULO 2: INTRODUCCIÓN A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS .	42
2.1. Acercamientos conceptuales	42
2.1.1. Doctrina extranjera.....	44
2.1.2. Doctrina nacional.	46
2.1.3. Justificación de creación.	48
2.1.4. Naturaleza jurídica.	50
2.1.5. Características.....	51
2.2. Alcances de la autonomía y sus derivaciones	55
2.2.1. Grados de autonomía.	55

2.2.1.1.	Autonomía plena.	56
2.2.1.2.	Autonomía relativa.	56
2.2.2.	Autonomía constitucional.	57
2.2.3.	Autonomía técnica.	60
2.2.4.	Autonomía legal.	61
2.2.5.	Autonomía financiera.	62
2.2.6.	Autonomía administrativa.	64
2.2.7.	Autonomía política.	64
2.3.	Alcances de la independencia.	65
2.4.	Alcances de la condición de inamovilidad.	67
2.5.	Órganos Constitucionales Autónomos en el Derecho Comparado.	68
2.5.1.	El caso europeo.	69
2.5.1.1.	España.	70
2.5.1.2.	Francia.	71
2.5.2.	El caso latinoamericano.	72
2.5.2.1.	Colombia.	73
2.5.2.2.	Venezuela.	75

CAPÍTULO 3: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 77

3.1.	Origen y establecimiento como órganos constitucionales del Estado Mexicano.	77
3.1.1.	Desarrollo a partir de la concepción de división de poderes.	81
3.1.2.	Carácter potestativo.	84
3.2	Diversidad de conceptos desde la óptica constitucional y legal.	89
3.3.	Características fundamentales.	92
3.4.	Estructura, Funcionamiento y Organización.	94
3.4.1.	Requisitos de titularidad.	98
3.4.2.	Procedimiento de designación.	100
3.4.3.	Procedimiento de elección de presidente.	104
3.4.4.	Estabilidad para el desempeño.	107
3.4.5.	Causas de remoción.	108
3.4.5.1.	Responsabilidad Penal.	111
3.4.5.2.	Responsabilidad Administrativa.	113
3.4.5.3.	Responsabilidad Civil.	119
3.4.5.4.	Responsabilidad Política.	121
3.5.	Control Inter orgánico.	123
3.5.1.	Control jurídico y político.	124

3.6. Ejercicio presupuestario.....	129
3.7. Transparencia y rendición de cuentas.....	130
CAPÍTULO 4: FORTALECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DE LOS INTEGRANTES DE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	132
4.1. Incorporación a la estructura de gobierno del Estado Mexicano.....	132
4.1.1. Concepto uniforme: Órganos Constitucionales Autónomos.....	132
4.1.2. Adición al artículo 49 constitucional.....	133
4.2. Despolitización del sistema actual de designación.....	133
4.2.1. Eliminación de la intervención del presidente de la República.....	135
4.2.2. Limitación de la facultad de propuesta del Congreso de la Unión.....	137
4.3. Nuevo mecanismo técnico-único de designación.....	139
4.3.1. El Comité Técnico y su participación.....	143
4.3.2. Participación del Congreso de la Unión.....	144
4.3.3. Designación en caso de ausencia temporal o definitiva.....	145
4.4. Irrenunciabilidad del cargo.....	145
4.5. Limitante para ocupar cargos de elección popular y gobierno.....	146
4.6. Adición del capítulo V al título tercero de la Constitución Política para denominarse: <i>De los Órganos Autónomos Constitucionales</i>	147
4.7. Propuesta de reforma constitucional en materia de Órganos Constitucionales Autónomos.....	148
CONCLUSIONES:.....	158
BIBLIOGRAFIA.....	162
HEMEROGRAFIA.....	170
FUENTES LEGISLATIVAS.....	172
FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES.....	172
FUENTES JURISPRUDENCIALES.....	173
FUENTE ELECTRONICAS.....	174

INTRODUCCIÓN

Indudablemente la teoría de la división de poderes, introducida en los Estados Nación, se colocó como punta de lanza para el establecimiento de un límite al poder absoluto. Cabe resaltar que, si bien la idea de dividir el ejercicio de poder de la manera como actualmente es conocida y manejada, no es limitante para señalar que se ha insertado en un proceso de constante cambio, con lo que se ha adaptado a nuevas situaciones, con la finalidad de hacer más eficaces y eficientes a los gobiernos. En este aspecto resulta menester señalar, que la idea de división de poderes se ha ido configurando a partir de una condición de mayor flexibilización y menor rigidez en su concepción.

Por consiguiente, en la actualidad se habla de una mayor apertura en el conocimiento y estudio de las funciones correspondientes de las actividades del Estado (administrativa, legislativa y judicial), ya no desde un aspecto meramente formal, sino, material, con lo que nos colocamos en la tesitura de estudiar materialmente actividades que por su naturaleza podrían corresponder formalmente a un determinado poder, pero que no es óbice para que los ejecute alguno distinto al de origen. Esta nueva pauta permite que los tres poderes realicen tareas que son equiparables a las que naturalmente están identificadas a cada poder.

En virtud de lo anterior, en un primer escenario es dable señalar que, a la actividad formal de los poderes, se añade lo que en la doctrina se conoce como: actos materialmente legislativos del Poder Ejecutivo y Judicial; actos materialmente administrativos del Poder Legislativo y Judicial, así como, actos materialmente jurisdiccionales del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Con esta ejemplificación, podemos destacar la flexibilización de la división de poderes, lo que nos permite situarnos en la posibilidad de añadir

nuevas condiciones para el reforzamiento de tan relevante teoría para el ejercicio del poder y las funciones, en este caso, del Estado Mexicano.

Así, como primer paso, y derivado de la flexibilización, la Constitución Política de los Estados Mexicanos a través del ejercicio del Poder constituyente, incorporó al esquema constitucional a los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA's), como entes con elementos y capacidades equiparables a los tres poderes de la Unión y con una incidencia en la política gubernamental del Estado, lo que para algunos doctrinarios se han agrupado, en lo que ha denominado como un “cuarto poder”.

En la actualidad, el Estado Mexicano ha entrado en una espiral de amplitud del ejercicio de poder, en el que los Órganos Constitucionales Autónomos juegan un papel determinante en la conducción de la dirección política mandatada por nuestro orden constitucional.

Claramente antes de las denominadas “reformas estructurales” que emprendió el gobierno federal en la administración (2012-2018), tenían un lugar encomendado como Órganos Constitucionales Autónomos: el Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Producto de la ola reformadora de la administración en comento, se emprendió la tarea de constituir nuevos órganos autónomos y reforzar los ya existentes, de manera que ejercieran una regulación técnica y especializada de manera más eficaz. En razón de lo anterior, se constituyeron nuevos Órganos Constitucionales Autónomos, con lo que se transitó de 4 en un principio a 10 en su totalidad.

Bajo esta tesitura, y resaltando la importancia que han adquirido los OCA'S en la conducción de la política de gobierno del Estado Mexicano, resulta pertinente reconocer que el principio de independencia es fundamental para garantizar su adecuado funcionamiento, no obstante, la realidad nos ha demostrado que se ha politizado su naturaleza, con lo cual se ha minado la función para la que fueron creados y en algunos casos su credibilidad. De ahí la intención que tiene la presente investigación, fundando su principal propósito en dejar claro que el funcionamiento de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado mexicano debe pasar por el fortalecimiento del principio de independencia, mismo que no se ha observado claramente en el presente.

De manera, que resulta indispensable encontrar elementos que robustezcan este principio, ya que por la trascendencia de sus decisiones en la política de gobierno es necesario actuar de frente a las necesidades del Estado mexicano a través de instituciones sólidas y con absoluta credibilidad y transparencia. Así, los colocaremos en una inercia diferente de la actual, la cual se encuentra partidizada y sometida a un sistema de cuotas entre los actuales partidos políticos.

Siguiendo en la misma línea, la investigación sostiene la hipótesis de que será a través de la introducción de una reforma constitucional tendiente a fortalecer el principio de independencia de los Órganos Constitucionales Autónomos con lo que se romperá con el sistema de cuotas que ha imperado al interior del Congreso de la Unión para designar a sus integrantes, de manera que la modificación constitucional busca que se consolide un mecanismo único, técnico y sin participación directa de partidos políticos para garantizar que los integrantes de los OCA's no tengan ninguna vinculación de cualquier índole con el Poder Legislativo y Ejecutivo.

Para ejecutar el contenido temático, se valió de diversos métodos de investigación, como el método deductivo, para retomar la doctrina jurídica

relativa a Órganos Autónomos Constitucionales y traerlo para explicar de manera particular el caso del Estado mexicano; método inductivo donde la observación de casos particulares de OCA's en el mundo, en un ejercicio de Derecho Comparado, nos permitió extraer las particularidades para establecer una generalidad; método analítico, de forma que se desintegra un todo, a partir de conceptualizaciones jurídicas y políticas que permitan entender de mejor manera los elementos de los OCA's y su participación en el Estado Mexicano y método histórico, con lo que nos adentramos al origen de los Órganos Autónomos Constitucionales en la historia jurídica y política de México y otros estados extranjeros.

En razón de lo anterior la presente investigación se compone de cuatro capítulos que coadyuvan a entender mayormente los elementos que integran a los Órganos Constitucionales Autónomos, su incidencia y relevancia en el orden constitucional y político de nuestro país, así como la problemática de cara a unos entes con mayor independencia.

Con lo cual el primer capítulo se constituye sobre la base de diversos conceptos fundamentales del Estado constitucional que dan cimiento y origen a la presente investigación, y permitan asimilar la génesis de los Órganos Constitucionales Autónomos.

En el capítulo segundo, se delinean, con base en la doctrina jurídica, los diversos elementos y características de los OCA's, su origen histórico, así como a través de la herramienta del Derecho Comparado conocer su operatividad en naciones con un sistema jurídico similar al nuestro.

Posteriormente, en un tercer capítulo, se realiza un estudio a partir de tres vertientes: jurídica, política e histórica de los orígenes y naturaleza de los

Órganos Constitucionales Autónomos en el Estado Mexicano, así como sus actuales implicaciones.

Por último, ya con el panorama de los alcances de los OCA's y de la problemática que enfrenta en la actualidad en lo relativo al principio de independencia para la realización de sus funciones, se presenta una propuesta de reforma constitucional que pretende introducir diversos elementos para fortalecer el principio señalado, con lo que se esté en un panorama de despolitización y alejado de un sistema de cuotas para la designación de los integrantes de los OCA's, donde fundamentalmente se prepondere los mejores perfiles técnicos para garantizar calidad en el desempeño y un proceso único de selección para garantizar la libertad en la toma de decisiones.

CAPÍTULO 1: CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL.

1.1. Estado.

Indudablemente el Estado se ha constituido como una de las grandes conceptualizaciones con diversas implicaciones, que pasan por lo filosófico, sociológico, jurídico, político, entre otros. A partir de la dinámica de estudios se ha buscado el origen y finalidad del Estado, de manera que resulta pertinente destacar lo señalado por Emilio Durkheim, estableciendo que el:

Estado surge cuando una población se identifica con un territorio. Posteriormente, los grupos que conforman la sociedad se someten a una autoridad que no depende de ninguna otra superior. A medida que el Estado se vuelve más complejo, los funcionarios adoptan decisiones que comprometen a la colectividad y bien se puede decir que el Estado es un órgano especial encargado de elaborar representaciones que valen para toda la colectividad. La justificación del Estado, lo que le da sentido y razón de ser, son objetivos como los derechos humanos y el logro del bien común¹.

Como es de apreciarse, retomamos lo señalado por el sociólogo alemán respecto al origen del Estado por ser de explorado conocimiento, sin embargo, para los fines de nuestra investigación nos avocaremos a una conceptualización mayormente jurídica que no vela estrictamente por la búsqueda del origen, sino que se engancha a la necesidad de buscar su finalidad.

Sobre lo anterior, Francisco Porrúa Pérez nos menciona que el:

Estado como ente cultural tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una

¹ Durkheim, Emilio, *Lecciones de sociología*, Buenos Aires, Argentina, Pléyade, 1974, pp. 90 y ss.

finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre, siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados, al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura. El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades²

Echando mano de la exposición anterior, el Estado derivará fundamentalmente su fin, a partir de una serie de instrumentos jurídicos y políticos, razón de ser del Estado Constitucional que encuentra cabida en el pensamiento ilustrado que supera al Estado Absolutista y sus formas de dominación.

Es este pacto ideológico, el cual da origen y establecimiento al Estado Constitucional como lo conocemos en la actualidad, sin dejar de lado, que cada uno en las diferentes latitudes persiste a través de diferentes formas de gobierno, sistemas jurídicos y políticos, pero con una cualidad única, la de poseer un sistema normativo de base piramidal, dirigida por una Constitución Política.

1.1.1 El Concepto de Estado.

Partiendo del hecho que la conceptualización y materialización del Estado se configuró como una de las aportaciones de mayor relevancia dentro de las ciencias sociales, es importante acotar que su concepto pasa por diversas facetas de estudio, para lo cual solamente retomaremos un par de acercamientos a partir de la óptica jurídica y política.

² Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 32° ed., México, Porrúa 1999, p.198.

Desde el aspecto político, nos menciona el politólogo Cesar Cancino es “el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado”³.

A partir de esta descripción política se retoman los elementos que forman parte integrante del Estado como lo es población y territorio de manera explícita, e implícitamente, referencia al gobierno con la precisión del uso de la fuerza.

Aunado a esta definición podemos retomar lo señalado por el jurista Hans Kelsen que corre en los mismos términos de la definición anterior, en el aspecto del ejercicio de la fuerza, ya que indica que “el Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza, este es uno de los caracteres esenciales del derecho. Es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho”⁴.

De lo anterior, el jurista alemán pondera lo jurídico sobre lo político, lo cual es naturalmente comprensible, no obstante, resaltan las coincidencias en las dos visiones, al caracterizar al Estado como un espacio territorial delimitado con diversos elementos humanos y dotado de un compendio normativo que dota a su gobierno de la capacidad de mandar y gozar de legitimidad para el ejercicio de poder.

³ Cancino, Cesar, “Estado” en Baca, Laura et. al. (Compiladores), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.222.

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 3ª ed., México, UNAM, 1986, p. 286.

1.1.2 Tipos de Estado.

Son claramente distinguibles los elementos del Estado, los cuales requieren de una organización, una estructura y un funcionamiento para operar correctamente. A partir de esta necesidad es que se determina en el devenir histórico diversas formas de organizar al Estado. Desde la doctrina jurídica y política, y de la experiencia de diversos países, dentro de las organizaciones más relevantes se destaca:

- Estado Unitario
- Estado Federal
- Estado compuesto
- Estado regional
- Confederación

Para nuestra finalidad, retomaremos lo relativo al Estado federal como prevalece en la República Mexicana, teniendo sus cimientos en lo señalado en el artículo 40 de nuestra Constitución Política estableciendo: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Pero adentrándonos a la descripción del Estado federal, el doctor Rafael de Pina, nos indica que es la:

Organización estatal, representativa del más alto grado de descentralización en el cual, el territorio nacional se encuentra dividida en circunscripciones autónomas constitutivas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal, cuya competencia, en relación con esta, se encuentra fijada en la Constitución general. En el Estado federal, el poder político se desdobra, funcional y territorialmente, en dos direcciones, como poder federal y como poder

de las diferentes entidades federativas. En él, junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales, existen los correspondientes poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de los Estados de la Federación⁵.

1.1.3 Elementos del Estado.

Derivado del tratamiento de los conceptos anteriormente vertidos, así como de la coincidencia en la doctrina, podemos establecer claramente que los elementos del Estado radican principalmente en: población, territorio y gobierno.

Para algunos autores la soberanía se cuela como un cuarto elemento, sin embargo, para el funcionamiento y existencia del Estado, es requisito indispensable los tres elementos ya mencionados. Cada uno de éstos, juega un papel determinado, así como una estrecha vinculación de unos con otros.

1.1.3.1. Población como elemento humano del Estado.

Entendida como un “conjunto de seres humanos que habitan en un territorio”⁶, el elemento humano o retomado como población, se convierte en la organización humana relevante que derivado del curso jurídico e histórico requiere de dos principales características para vincularlo con un determinado Estado: la nacionalidad y la ciudadanía.

Si bien, existe la idea del elemento humano, en un sentido más amplio, y vinculándolo con el Estado Mexicano, de que éste se abarca a partir de que “se encuentra integrado por nacionales (personas físicas y morales), extranjeros

⁵ De Pina, Rafael, *Diccionario de derecho*, 37ª ed., México, Edición, Porrúa, 2008, pág. 276

⁶ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 1972, p. 295.

(personas físicas y morales) y ciudadanos.”⁷ Solamente nos avocaremos al individuo *per se*, por ser el instrumento primigenio y constitutivo de la población.

Como lo establecimos en un primer momento, se requieren dos cualidades para pertenecer a un Estado y gozar de las distinciones que amerita. De este aspecto, la nacionalidad y la ciudadanía juegan ese papel de manera vinculante donde la primera es esencial para la segunda.

En lo que toca a la nacionalidad, nuestra Constitución Política establece en su artículo 30, inciso A y B que la nacionalidad se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Si bien, la nacionalidad es una cualidad inherente a los individuos, de forma que nuestro máximo ordenamiento establece claramente en su numeral 37, que “ningún mexicano podrá ser privado de su nacionalidad”. Solamente en el caso de nacionalidad por naturalización, se establecen los supuestos de pérdida.

Gozando cabalmente de la nacionalidad que imprime un sentido de identidad con el Estado generando una vinculación del individuo que se acrecienta con la obtención de la ciudadanía. Este estrecho lazo entre el individuo y el Estado pasa por un cariz político. Como lo indica el artículo 34 de la ley suprema, “son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir”.

A diferencia de la nacionalidad, la ciudadanía otorga al individuo un catálogo de derechos, por ejemplificar: votar en las elecciones populares,

⁷ Orozco Garibay, Pascual Alberto, “El Estado Mexicano. Su estructura constitucional”, *Revista Mexicana de Derecho*, México, número 6, 2004, p. 3

ejercitar el derecho de petición, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, entre otros.

Este catálogo de derechos tiene su correlativo, y determina obligaciones como votar en las elecciones y en las consultas populares, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como diversos.

Aunado a la distinción anterior, la ciudadanía, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Constitución puede ser sujeta a suspensión.

Así, es a partir de una serie de condiciones jurídicas como el individuo se integra a un espacio territorial para estrechar vínculos de identidad y participación que lo ubican dentro de un determinado Estado.

1.1.3.2. Territorio como espacio geográfico del Estado.

Desde un primer acercamiento podría asumirse que cualquier espacio geográfico o territorial resultaría suficiente para erigir un Estado, no obstante, se requieren de otros factores que permitan justificar una determinada delimitación.

El territorio o espacio geográfico no solamente comprende una porción de tierra, por manejarlo de manera simple, sino que se convierte en el espacio que permite el ejercicio del poder Estatal, o lo que implica en términos del maestro García Máynez, el ámbito espacial de validez de la norma jurídica.

Sobre este aspecto el teórico Jellinek menciona que:

El territorio es fundamento espacial para que el Estado pueda desplegar su autoridad sobre los hombres que viven en él, ya sean ciudadanos propios o de un país extraño. Los mandamientos de autoridad del Estado deben realizarse dentro

de su territorio, bien traten de asegurar la situación de éste, bien de modificarla. Solo en este sentido se puede hablar del territorio como un objeto del dominio del Estado⁸.

Pero el ejercicio el poder público no solamente se limita al espacio firme, sino que en una percepción de mayor amplitud va más allá, ya que “el ámbito de validez no se limita al suelo propiamente dicho, sino que abarca también el subsuelo, sin limitación, los mares y aguas interiores, la zona de mar territorial u el espacio aéreo”⁹

Estas condiciones se materializan en nuestro máximo ordenamiento jurídico, con lo que podemos manifestar lo establecido en el artículo 42, al determinar que el territorio nacional se compone de: “I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Aunado a lo anterior, lo establecido en el párrafo cuarto y quinto del numeral 27, donde se determina el dominio de los recursos naturales de la plataforma continental y las aguas de los mares territoriales.

En virtud de lo señalado, nuestro Constituyente plasmo lo relativo a los alcances de la validez espacial en ambos aspectos: el suelo propiamente y lo que trasciende más allá del mismo, siempre con estricto apego a lo fijado en el Derecho Internacional.

⁸ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.371.

⁹ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, España, Civitas, 1984, p. 98.

1.1.3.3. Gobierno como elemento de orden del Estado.

Teniendo un espacio delimitado y constituido por un elemento humano que le imprime una cierta dinámica, es requisito indispensable el control y ejercicio de poder para garantizar la viabilidad de un Estado. Aquí, se localiza el factor gobierno como un tercer elemento, de forma que se construye a partir de la legitimidad o aceptación de una mayoría como el representante o varios representantes del Estado investido de potestad para el uso legítimo de la fuerza con la finalidad de crear y ejecutar un cuerpo normativo, así como dotarle de una estructura, funcionamiento y organización.

En la actualidad se reconocen diversas formas de gobierno, que pasan por la República y la Monarquía en la mayoría de los casos. Para nuestro país, como lo señala el artículo 40 de nuestra Constitución: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Como es de observarse se ha adoptado la República como forma para ejercer el poder público. Sobre los aspectos que la caracterizan se destaca que:

Es una república porque el poder no se concentra en un solo individuo y la Jefatura de Estado no es vitalicia ni hereditaria. Es representativa porque los ciudadanos no ejercen el poder directamente, sino a través de sus representantes ante los órganos de gobierno, esto es, las autoridades toman las decisiones en nombre de los ciudadanos. Es democrática porque además de consagrar y proteger un conjunto de derechos fundamentales, prevé la elección de los representantes por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas. Y es federal, porque está

compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.¹⁰

Por lo anterior, a través de sus tres poderes de la Unión, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos, el Estado Mexicano ejerce sus actividades de gobierno para el correcto desempeño del poder público.

1.1.3.4. Soberanía como elemento de autonomía e independencia

Durante un tiempo anterior a la era de la globalización, el debate fue centrado en considerar a la soberanía como una condición añadida a los elementos del Estado que cobró gran relevancia entre quienes consideraban lo anterior y quienes lo negaban a través de amplias disquisiciones.

Desde nuestra perspectiva y sin considerar el factor de la era de libre mercado y sus tendencias que buscan superarlo, la soberanía puede considerarse como una condición intrínseca del Estado moderno transformado en el Estado Constitucional que le imprime autonomía e independencia para autodeterminarse frente a los demás Estados extranjeros.

De esta manera, como lo ha señalado el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, se entiende a la soberanía como el “atributo del poder del Estado, que subordina a todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella”¹¹.

Para ejemplificar la vinculación entre los tres clásicos elementos del Estado con la soberanía y su puesta en práctica podemos señalar lo que

¹⁰ Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México, Oxford, 2010, pp.41 y 42.

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2009, p.319.

establece el artículo 40 constitucional, al establecer que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Lo anterior resulta relevante desde una perspectiva histórica y actual, por un lado, remontándonos a lo sucedido en Yucatán en 1841 que ejecutó su independencia en ese año, no obstante, posteriormente se restableció nuevamente a la República mexicana y, en la época actual, han existido movimientos que pretenden independizar las entidades federativas del norte de la República de nuestro país por su grado de industrialización, sin embargo, el hecho de gozar de población, territorio y gobierno no los dota para acceder a dicha finalidad, si bien cuentan con soberanía para su régimen interno todo es a partir del pacto federal y de la soberanía de la nación en su conjunto.

De ahí la valía de la soberanía como condición necesaria para la funcionalidad del Estado, por lo que actualmente este atributo se ha colmado de diversas interpretaciones y adjetivos que atienden diferentes contextos y posturas a los cuales nos adentraremos en un capítulo adelante.

1.2. Constitución.

Conglomerados los tres elementos del Estado, resulta indispensable dotarle de un cuerpo de reglas que coloquen los cimientos para una convivencia armónica y determinen los lineamientos de organización, estructura y funcionamiento del Estado mismo.

Derivado del pensamiento ilustrado, manifestado en la Revolución Francesa, se tienen los primeros acercamientos conceptuales relativos a la Constitución, lo cual se constata en el numeral 16 de la Declaración de los

Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, determinando que “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

A partir del pensamiento de la Revolución Francesa empieza a cobrar relevancia la conceptualización de: “Constitución”, así como su puesta en práctica. Cabe resaltar que, para aquel periodo, el contexto estaba situado en un proceso histórico que buscaba sustituir el gobierno despótico o el Antiguo Régimen -como se conocía-, por una República. Es de resaltar que es condición relevante de las Repúblicas poseer un cuerpo normativo supremo denominado Constitución.

Con este esbozo histórico, resulta pertinente delimitar los alcances del término Constitución. De esta situación, Riccardo Guastini¹², determina cuatro significados principales:

- a) En una primera acepción, “Constitución” denota todo ordenamiento político de tipo “liberal”;
- b) En una segunda acepción, “Constitución” denota un cierto conjunto de normas jurídicas: grosso modo, el conjunto de normas —en algún sentido fundamentales— que caracterizan e identifican todo ordenamiento;
- c) En una tercera acepción, “Constitución” denota —simplemente— un documento normativo que tiene ese nombre (o un nombre equivalente);
- d) En una cuarta acepción, en fin, “Constitución” denota un particular texto normativo dotado de ciertas características “formales”, o sea de un peculiar régimen jurídico.

Continuando en la línea de alcances del concepto, el maestro Mario de la Cueva determina que la Constitución “es la norma jurídica

¹² Guastini, Riccardo, “Sobre el concepto de Constitución”, *Cuestiones constitucionales*, México, 1999, número 1, julio-diciembre, p. 162.

fundamental que contiene los principios básicos de la estructura del Estado y sus relaciones con los particulares”¹³.

Es claro que cualquier definición de Constitución retoma lo señalado en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1791, donde hace imperativo para un cuerpo normativo de tal envergadura, poseer derechos fundamentales y división de poderes como contenido mínimo.

En lo tocante a la República mexicana, nuestra Constitución Política de 1917 cumple con lo anteriormente señalado, ya que posee un catálogo amplio de derechos fundamentales, salvaguardados para todas las personas como lo indica el primer párrafo del artículo primero, así como el establecimiento en su artículo 49 de una división de poderes, con la finalidad de garantizar un ejercicio del poder público y una correcta armonía entre sus habitantes.

1.2.1. Supremacía constitucional.

Todo Estado que se precie de ser una República con alcances democráticos goza de un orden normativo supremo que les garantiza diversas prerrogativas a sus ciudadanos y delinea su conducción política. Esta calidad de supremacía de la Constitución pasa por un devenir histórico, producto de las manifestaciones populares de la Ilustración que buscaban concretar la voluntad y el espíritu de un pueblo en un compendio de reglas que se establecieran como el faro de luz que los guiara.

De ahí la importancia de la Constitución como orden normativo supremo de cualquier República, de forma que nada pueda estar por encima de ella. Sobre esta línea discursiva se esboza que:

¹³ Cueva, Mario de la, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1982, p.5.

La supremacía es necesaria porque requiere de una norma que sea el fundamento de todas las demás leyes y normas conformadas del orden jurídico, esa es la Constitución; ella obliga a todos los demás ordenamientos a seguirla en todo su contenido, a no controvertirla, a respetarla por ser la ley de mayor jerarquía. Una Constitución es suprema por ser fundamental y es fundamental por ser suprema¹⁴.

La condición de supremacía constitucional se compacta en una clasificación con tintes pedagógicos aceptables, derivados del principio de jerarquía normativa mayormente enarbolado por el jurista Hans Kelsen, que establecía a partir del carácter de validez que “el fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una inferior”¹⁵.

Nuestra Constitución General de la República consagra en su artículo 133 el principio de jerarquía normativa, al señalar: “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

Es menester señalar que el tema de la supremacía constitucional se ha visto sujeto a diversas interpretaciones derivadas de la dinámica jurídica, focalizando la más reciente en la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que colocó en el centro del debate los alcances del principio de supremacía a la luz de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos de 2011.

Se ha señalado que “una de las principales aportaciones de la reforma constitucional del 2011 fue la creación de un conjunto de normas de derechos

¹⁴ Soto Flores, Armando, “Supremacía Constitucional” en Barragán, José et al., *Teoría de la Constitución*, 5ª edición, México, Porrúa, 2012, p. 151

¹⁵ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 5ª edición, México, UNAM, 1986, p. 201.

humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente la Constitución o un tratado internacional que integra el nuevo parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano”¹⁶.

Fue la situación anteriormente descrita, que hizo derivar en un debate para conocer los alcances del principio de supremacía, el cual fue superado al resolver la contradicción y determinar que:

Cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado¹⁷.

De manera que, en virtud de lo anterior, el principio de jerarquía normativa fue enriquecido al equipar la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos en la misma línea jerárquica, salvo que éstos vayan en sentido contrario a la Norma Suprema, esta última terminará prevaleciendo.

1.2.2. Reforma a la Constitución.

Todos los aspectos que engloba un Estado tienen una particularidad ubicada en un sentido de dinamismo, que produce constantes cambios y adaptaciones según el contexto o las circunstancias. Dentro de esta dinámica se insertan la Constitución y las leyes que deriven de ella.

¹⁶ Castañeda Hernández, Mireya, “Comentario a la Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México. Parámetro de control de regularidad y jurisprudencia interamericana”, *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, 2017, número 30, mayo-agosto, p.95

¹⁷ Contradicción de Tesis 293/2011, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, Tomo I, abril de 2003, p. 9696.

Es claro establecer que la norma suprema de un Estado concentra principios originarios que son cimientos generalizados y que trastocarlos significaría alterar el orden jurídico y social, de manera que la reforma a la Constitución debe pasar por una condición de necesidad justificada.

Sobre esta situación los juristas Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona han indicado que:

Cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que, como bien apuntó Burke, “una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia”¹⁸

Dentro de la Teoría de la Constitución, en el apartado de clasificación de las Constituciones, se retoma lo establecido por el británico James Bryce en el sentido que, por su reformabilidad, las constituciones pueden ser clasificadas en rígidas y flexibles, donde las primeras exigen un procedimiento especial, mientras que las segundas se circunscriben al procedimiento legislativo ordinario.

Pero la situación de reforma constitucional va más allá de identificar un determinado procedimiento, sino que a ello se suman posturas contrastantes donde se busca limitar la reformabilidad y, por el otro lado, una situación ilimitable de reformas. En el aspecto de reducir el espacio para reformar la ley suprema, el constitucionalista Jorge Carpizo centraba su pensamiento en el hecho de “que las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el

¹⁸Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 6a. ed., México, Porrúa-IIJ/UNAM, 2009, p. 103.

poder revisor, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo, y que sí en México se suprimiera o cambiara la idea de una decisión, el orden jurídico mexicano actual se transformaría en uno nuevo, o sea, que la Constitución de 1917 desaparecería y surgiría un nuevo Código Supremo”¹⁹.

Por el lado, de que la Constitución es susceptible de cambios, se puede destacar la opinión de otro destacado constitucionalista, Ulises Schmill, señalando que:

El órgano revisor de la Constitución tiene competencia para adicionarla o reformarla. Una Constitución es adicionada cuando se agrega un nuevo precepto de ella o sin agregar, alguno o algunos de los existentes sufre una modificación por el aumento por una o más disposiciones. La reforma de una constitución puede revestir dos aspectos: la de la supresión de una o varias disposiciones o la sustitución de ellas por un texto diferente²⁰.

En razón de lo anterior, se puede identificar claramente la rigidez constitucional de nuestro máximo ordenamiento y, con base en lo establecido en su propio numeral 135: “la Constitución Política, puede ser adicionada o reformada, pero 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”.

1.2.3. Control de la Constitución.

El contenido de las disposiciones de una Constitución, se ubican como mandatos fundacionales y de dirección de un Estado. Se convierten en la

¹⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969 p.339.

²⁰ Schmill, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, 2ª edición, México, Porrúa, 1971, p.145.

expresión máxima que orienta el orden jurídico secundario de manera que sea un faro que implique no contravenir sus disposiciones.

En este sentido, para salvaguardar su contenido, la doctrina y el mismo orden supremo normativo ha determinado diversos medios de protección de las disposiciones constitucionales. En esta línea, se ubica el denominado Control de la Constitución o Control Constitucional que se traduce como “un contraste que se realiza entre la norma constitucional, que tiene carácter supremo, y una norma secundaria o acto de una autoridad en el que, de existir una discrepancia entre norma superior e inferior, se invalidaría la porción de la menor que sea incongruente con el contenido de la mayor, a este resultado se le denomina inconstitucionalidad”²¹.

El Control Constitucional dispone de mecanismos e instituciones, que permiten ser invocados cuando se detecta una probable inconstitucionalidad. Dentro de los sistemas de control de la constitución se destacan:

- Por órgano político
- Por órgano mixto
- Por órgano judicial

En lo que toca al ejercido por un órgano político, se refiere a “un órgano distinto del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que tiene como función principal y exclusiva conservar la pureza de la Constitución frente a leyes y actos de autoridades, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichos actos”²².

²¹ Mancilla, Roberto Gustavo, “Congruencia constitucional y control intraconstitucional”, *Cuestiones constitucionales*, México, 2010, número 22, enero-junio, p. 161.

²² Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª edición, México, IIJ-UNAM, 2010, p. 41.

El ejemplo más clarificador del sistema anterior se ubica en el caso del Supremo Poder Conservador, contemplado en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

El sistema de órgano mixto, lo efectúa “el Estado por medio de un órgano cuya característica es tanto política como judicial, o bien por la acción conjunta de uno u otro órgano de la misma naturaleza, es decir, judicial y político; de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte judicialmente frente a otra clase de actos”²³.

Mientras que el control por órgano judicial, que cabe resaltar es el prevaleciente en nuestro sistema constitucional mexicano, tienen como finalidad:

La conservación de la supremacía constitucional; para ello el juez, en el ámbito de sus funciones, se erige como órgano controlador, verificando que las autoridades actúen dentro del marco de sus atribuciones, sujetándose a los límites previstos en la Constitución. Esta verificación se lleva a cabo a través de los instrumentos de tutela constitucional, diseñados para el mantenimiento del orden constitucional²⁴.

Añadiendo una cuestión, el control por órgano judicial tiene dos vertientes para su ejecución. El primero, el sistema difuso, originario de Estados Unidos de Norteamérica y, por otro lado, el sistema concentrado surgido en Austria. Cabe resaltar que el sistema jurídico mexicano, como consecuencia de la reforma constitucional en Derechos Humanos ha adoptado y centrado el debate en la adopción de las dos vertientes.

²³ Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Porrúa, 2008, p.18.

²⁴ Rosario Rodríguez, Marcos Francisco “Control de constitucionalidad” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et.al (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, 2014, p. 225.

1.3. División de poderes.

Dentro de las bases estructurales de una Constitución, se precia el relativo a la división de poderes, que delimita y distribuye las actividades, así como las competencias de cada uno de los poderes de la Unión, rompiendo con el poder absoluto concentrado tanto en un grupo de personas como en un solo individuo.

La noción clásica de la división de poderes fue dilucidada por grandes tratadistas como Maquiavelo, John Locke y Montesquieu, desde una perspectiva rígida con tres poderes principales: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Este principio se ha constituido como base del constitucionalismo mexicano, sentando su fundamento en el numeral 49 de nuestra ley fundamental, donde “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Desde la perspectiva del maestro Elisur Arteaga Nava, la división de poderes o funciones pretende cuatro objetivos²⁵:

- a) Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar;
- b) Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros;
- c) Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la implementación o perfeccionamiento del acto; y
- d) Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, México, Oxford University Press, 2010, p. 33.

Es de apreciarse que nuestro precepto constitucional consigna una concepción rígida de la división de poderes, no obstante, los lineamientos que recorren nuestra ley fundamental permiten observar una flexibilidad en su concepción.

1.3.1. Concepción rígida y flexible.

El dinamismo de las normas jurídicas, como de las instituciones, son una condición inherente a las mismas. De ahí que el principio de división de poderes adquiera un nuevo matiz que le imprima mayor fortaleza. En un principio se tenía una concepción rígida que implicaba delimitar claramente y precisamente cada una de las funciones de cada poder.

Sobre esta cuestión podemos remitirnos a lo que fue la Constitución Política Francesa de 1791 “que consignó una rígida división de poderes: el Poder Legislativo se delegó a una asamblea nacional, el Ejecutivo en el rey, y el Judicial en los jueces que habían de ser electos por el pueblo. Con lo anterior surgió una especie de gobierno monárquico constitucional con elementos que alentaban una evolución hacia el sistema parlamentario”²⁶.

Cabe señalar que el artículo 49 constitucional, da visos en un primer momento de una división rígida, con un Poder Ejecutivo, tutelado por el Presidente de la República; un Poder Legislativo, con una Cámara de Diputados y Senadores, así como un Poder Judicial, encomendado a una Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito, así como un Tribunal Electoral en lo que respecta a los Poderes federales.

No obstante, la concepción rígida se ha ido superando paulatinamente, para dar paso a una especie de mayor flexibilidad. Naturalmente cada Poder

²⁶ Villanueva Gómez, Luis Enrique, “La división de poderes: Teoría y realidad”, en Vázquez Ramos, Homero (Coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2014, p.157.

tiene encomendada una función específica e imprescriptible que se conoce en la doctrina como el aspecto formal, pero paralelamente funge un aspecto material que permite ubicar actividades equiparables de un Poder en los otros dos Poderes.

Derivado de lo anterior, elaboramos el siguiente cuadro para ejemplificarlo:

	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder judicial
Función legislativa	FORMAL	MATERIAL	MATERIAL
Función administrativa	MATERIAL	FORMAL	MATERIAL
Función Judicial	MATERIAL	MATERIAL	FORMAL

Siguiendo en la misma línea discursiva, podemos retomar lo expresado por nuestro máximo tribunal constitucional al dilucidar la flexibilidad del sistema de división de poderes:

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de

fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia²⁷.

Derivada de la flexibilidad del principio de división de poderes, nos permite clarificar las funciones formales y materiales de cada uno de los poderes de la Unión, pero es menester, añadir que la dinámica constitucional e institucional ha insertado en este esquema flexible a los Órganos Constitucionales Autónomos, quienes se han arrogado diversas funciones que por su especialización y carácter técnico, resultaba imperioso encargarlos a instituciones *ex profeso*, para alcanzar resultados mayormente eficaces y aceptables, retirando actividades que en un momento correspondieron a algún poder de la Unión, pero que la dinámica social y jurídica buscando efectividad los enmarco en uno Órgano diferente, dotándole de características específicas que los colocan en un mismo nivel de jerarquía de los poderes tradicionales .

²⁷ Tesis: P. /J. 78/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1540.

1.3.2. Los poderes de la Unión.

Claramente el poder público requiere de una manifestación administrativa, legislativa y judicial, así como actualmente una función especializada o reguladora de gobierno centralizada en los Órganos Constitucionales Autónomos.

Aunque en lo factico se nos describe una flexibilización del principio de división de funciones, nuestro numeral 49 constitucional mantiene el esquema de tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Cada uno de los poderes de la Unión goza de sus especificaciones dentro de nuestro marco constitucional. En este sentido, el Poder Legislativo se encuentra contemplado en el artículo 50, para establecer que “se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Una característica del Poder Legislativo mexicano es su bicameralismo, como sistema de representación política, en el que “se mezclan dos principios de representación, uno orientado a los intereses populares, que cumple en la Cámara de Diputados, y otro cuya finalidad se actualiza en el Senado que representa la unidad territorial y los intereses de los estados”²⁸.

En lo relativo al Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 80 constitucional, “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Cabe señalar que el Presidente de la República se auxiliará para su encargo de una Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de acuerdo a lo establecido en los numerales 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente.

²⁸ Sepúlveda Iguiniz, Ricardo, “La función actual del Senado en el sistema político mexicano”, en Concha Cantú, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002, p.754.

En este sentido, “el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente, del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y el orden público”²⁹.

Como peculiaridad resulta funcional señalar que, a diferencia del Poder Legislativo y Judicial, tiene la característica de ser un poder unipersonal, que a pesar de echar mano de un gabinete legal y ampliado, éstos no se mantienen en la misma línea jerárquica del titular del Ejecutivo.

Dentro del Poder Judicial, como primera impresión, cabe destacar una diferencia respecto de los dos poderes que le anteceden, aquellos no son designados por el voto mayoritario de los ciudadanos, no son objeto de una elección popular. Pero como lo han señalado algunos autores, “como un innegable principio de derecho, que lo hecho por el mandatario a nombre del mandante y dentro de los límites del poder concedido, tiene tanta fuerza como si el poderdante lo hubiera llevado personalmente a cabo”³⁰.

Retomando lo anterior, cabe señalar primeramente que el Poder Judicial está contemplado y organizado en el artículo 94, que lo deposita en una “Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

Siguiendo en esta línea, los ministros de la Suprema Corte de Justicia son propuestos por el Presidente de la República en ternas de las cuales el Senado, resuelve elegir uno. Mientras que los magistrados del Tribunal Electoral, son propuestos por la SCJN y electos por el Senado.

²⁹ Fernández Ruíz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1999, número 99, septiembre-diciembre p. 1021.

³⁰ Gutiérrez de Velasco, Manuel, “Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1994, número 80, mayo-agosto, p.348.

A pesar de no ser electos popularmente, pasan por el filtro de una o dos autoridades electas por el voto mayoritario, de forma que el proceso de designación los impregnan de fuerza y legitimidad por sistema mismo.

Finalmente cabe señalar que los magistrados de circuito y juzgados de distrito juegan una suerte diferente, ya que se someten a los procedimientos establecidos por ley y las formas que establezca el órgano de administración y vigilancia, en este caso, el Consejo de la Judicatura Federal.

Si bien, existen claramente tres poderes en nuestra Constitución, resulta indispensable contemplar a los Órganos Constitucionales Autónomos como un cuarto poder que se coloque a la par en el numeral 49 de nuestro máximo ordenamiento, razones que serán expuestas más adelante.

1.3.3. Relación del binomio poder-autoridad con los poderes de la Unión.

Durante el desarrollo de las sociedades han existido diversos mecanismos de dominación o control, donde unos mandan y otros obedecen. Cualquier condición de mando requiere una cualidad fundamental para que sea ejecutada. Esta característica es el poder, que ha sido objeto codiciado de estudio a partir de matices filosóficos, jurídicos, políticos, sociológicos, etc.

El poder goza de diversos adjetivos según los personajes que lo detentan. Si bien como indicaba Max Weber, “el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”³¹, aunado a que existe una multiplicidad de formas de ejercerlo.

³¹ Weber Max, *Economía y sociedad*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p.696.

Continuando en esta misma línea, se ha manejado que el “poder no se localiza en una esfera o institución concreta, sino que está repartido en todo el ámbito de la acción humana”³².

Derivado de lo anterior, el poder se ha ubicado:

Desde un aspecto económico, donde los detentadores de los medios de producción, que disponen de riqueza determinan las leyes de mercado; un poder militar, el cual es ejercido por las fuerzas armadas mediante la represión; un poder ideológico, ejercido por aquellos que disponen de los instrumentos o gozan de algún tipo de jerarquía para imponer determinados pensamientos o ideas y un poder político que se caracteriza por “la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma”³³.

De ahí la derivación del término “poder” para englobar la función administrativa, legislativa y judicial, ya que cuentan con esa capacidad, a partir del poder político para hacer que sus determinaciones se cumplan.

Pero otra cualidad, de los poderes de la Unión radica en el concepto de “autoridad”, sobre todo por los efectos jurídicos de sus actos. Desde un primer esbozo histórico, la denominada diada: autoridad/poder o *auctoritas/potestas* como se seguía en el derecho público romano, correspondía principalmente a un contraste conceptual.

Esta diferenciación radicaba esencialmente en que la *auctoritas*, hacía referencia a un poder sin vinculación, pero que era reconocida por su sapiencia o razonabilidad, mientras que *potestas*, era una actividad encomendada a magistrados y sus decisiones eran obligatorias.

La diada en comento ha ido evolucionando y adaptándose a diversos significados y efectos. En la actualidad, el ejercicio de los poderes públicos debe gozar cabalmente de un poder político derivado de la legitimidad de las

³² Castells, Manuel, *Comunicación y Poder*, Madrid, España, Alianza, p.39.

³³ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p.6.

mayorías para poder ejercitarlo, y posteriormente ese poder, producto de un sistema de normas, le permite trasladarlo a un acto de autoridad, con lo cual ambos conceptos rompen con la dicotomía romana.

En este aspecto de acto de autoridad, podemos remitirnos a lo señalado por la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo vigente establece que “la autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas”.

Así para robustecer lo anterior, la Doctora Carla Huerta Ochoa ha sostenido que:

Se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo. En consecuencia, la autoridad es una potestad, el derecho atribuido en virtud de alguna fuente de legitimación para realizar actos de poder.³⁴

La diada poder-autoridad son consustanciales a los poderes públicos para que con esa investidura puedan ejecutar sus actividades en aras de una política de gobierno que repercuta en la esfera jurídica de terceros.

1.3.4. Control del poder político.

Claramente el ejercicio del poder produce transformaciones tanto en sus instituciones como en la población derivado de sus determinaciones. Como se ha delineado en el desarrollo de la investigación, el poder político, está plenamente identificado en las autoridades de gobierno integradas por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

³⁴ *Ibidem*, p.8

La correcta responsabilidad en el ejercicio de poder requiere de mecanismos que resuelvan su extralimitación de manera que, no se transgreda fuertemente la esfera jurídica de los gobernados. Nuestra ley fundamental prevé diversos mecanismos que buscan mantener una plena estabilidad social, jurídica y política dentro de la nación a través del control del ejercicio de poder.

En este caso, solamente haremos referencia a los instrumentos que permiten controlar el poder político. La doctora Huerta Ochoa retoma lo señalado por Karl Loewenstein al establecer “que el fin del control político poder exigir responsabilidad política, y existe cuando un detentador del poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han atribuido. La responsabilidad es una de las formas fundamentales de sanción vinculada a mecanismos de control”³⁵.

Con lo anterior, podemos establecer la vinculación entre poder político-control político y como consecuencia, la responsabilidad que en este caso será política. En este sentido, el constitucionalista Diego Valadés establece que “la noción de control político debe vincularse a la de responsabilidad pública. El servidor público de cualquiera de los órganos del poder de que se trate, está vinculado obligatoriamente al cumplimiento de las atribuciones del órgano del que forma parte”³⁶.

Continuando con lo anterior, podemos ubicar la figura del juicio político, como mecanismo de control estrictamente vinculado con la esfera a la que hacemos referencia. En este sentido, el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina que: “es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Como se ha establecido el juicio político es un:

³⁵ *Ibidem*, p.29.

³⁶ Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. edición, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 163.

Procedimiento de orden constitucional que realizan las cámaras del Congreso -la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia-, para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos que la Constitución establece, y que incurren en responsabilidad durante el ejercicio de sus cargos, con independencia de los juicios penales que se sigan en su contra por dicha razón³⁷.

Queda cabalmente clarificado el aspecto de control político en estricto sentido, no obstante, en la estructuración de nuestro máximo ordenamiento político, como de la visión de la doctrina jurídica, se han plasmado diversos controles políticos desde una visión intra-orgánica e inter-orgánica.

En lo que respecta al control intra-orgánico se entiende que:

Es aquél que se origina al interior de uno de los detentadores del poder. Este mecanismo puede conseguirse de distintas maneras, ya sea mediante un diseño institucional como el bicameralismo o la necesidad de requerimientos específicos para la toma de decisiones como son las mayorías calificadas, como por ejemplo se encuentra regulado en el artículo 135 de nuestra Constitución³⁸.

Relativo al aspecto del control inter-orgánico, implica una vinculación entre los diferentes poderes de la Unión en el que se plasma un esquema de contrapesos, de forma que un determinado poder tiene facultades para verificar los actos de otro; es decir, controles políticos del Ejecutivo sobre el Legislativo o viceversa. Al respecto, se puede mencionar, las observaciones que realiza el titular del Ejecutivo a un proyecto de ley, o lo que podría denominarse un veto parcial, de conformidad con lo señalado en el numeral 72, inciso B de la Constitución.

³⁷ Sistema de Información Legislativa, “Juicio Político”: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/juiciopolitico>

³⁸ Garza Santos, Iván De la, “La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político” en Cienfuegos Salgado, David et. al., (Coord), *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*, México, Fondo Editorial Mexicano, 2008, p.176.

Mientras que por el lado de un control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, podríamos señalar, la ratificación del Secretario de Hacienda por la Cámara de Diputados en caso de no optar por un gobierno de coalición, de acuerdo a lo dispuesto en la fracción III del artículo 74 constitucional; o por parte del Senado de la República, analizar la política exterior, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, de conformidad con lo establecido en la fracción primera del numeral 76 constitucional.

Es dable señalar que existen mecanismos constitucionales que permiten garantizar que el poder político no se extralimite, pero que paralelamente dichos instrumentos en algunos casos, permiten observar visos de eficacia y eficiencia en las decisiones que toman los poderes públicos.

1.4. Soberanía.

La soberanía es una realidad conceptual que ha sido objeto de múltiples estudios que no han permitido encuadrarlo definitivamente en alguna percepción definitiva. La dinámica del concepto puede ser ubicado desde un elemento del Estado, añadido a la población, gobierno y territorio; y, por otro lado, quienes lo ubican como un atributo o potestad que se sobrepone ante los demás Estados nacionales para garantizar la no intromisión, más en un contexto de globalización.

Desde la raíz etimológica, se vislumbran las características esenciales que han permeado en su aplicación fáctica. *Super* y *omnia*, son sus derivaciones, que dan un significado de *sobre todo* o *encima de todo*, que lleva a pensar que no hay algo que la sobrepase o limite.

El concepto soberanía fue puesto sobre la mesa por el tratadista Jean Bodin, en su célebre obra: Los seis libros de la República, donde la

caracterizaba y definía por ser “el poder absoluto y perpetuo de una República”³⁹.

Desde el acercamiento de Bodin, el significado se trasladaba al soberano o rey que ejercía el poder, sin embargo, el concepto fue evolucionando a raíz del devenir histórico del Estado-Nación, que ya arropado por el Derecho Internacional le imprimió una semántica acorde a la nueva realidad.

Abordando lo relativo al Derecho Internacional, cabe diferenciar el concepto de soberanía desde la sede interna con la sede externa. Así, desde la perspectiva anterior se ha sostenido que:

La soberanía se observa desde un ángulo diferente al de la esfera doméstica. Dentro del Estado, la soberanía es un concepto que determina la relación entre el Estado y sus personas (subordinados). En el derecho internacional público, la soberanía debe ser entendida como una cualidad que hace que los Estados sean actores iguales, que actúen legalmente al mismo nivel de ojos.⁴⁰

Derivado de lo anterior, resulta la imposibilidad de identificar un concepto homogéneo de soberanía, no obstante, producto de los sucesos históricos, la conceptualización se ha acompañado de diversos adjetivos para interpretar la realidad nacional e internacional de los hechos.

1.4.1. Tipos y alcances de la soberanía.

Los primeros acercamientos para comprender los alcances de la soberanía pasaron por una dicotomía que permaneció duradera. En este sentido, la adjetivación del concepto a partir de dos apreciaciones: una soberanía interna y una soberanía externa.

³⁹Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, España, Tecnos, 1992, p. 47

⁴⁰Kaiser, Stefan, “El ejercicio de la soberanía de los Estados”, en Becerra Ramírez, Manuel et. al. (Coord.), *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, Estado de México, FES Acatlán-UNAM, 2010, p.88.

De lo anterior, desde la perspectiva del derecho interno, se manifiesta la soberanía, identificada plenamente en el pueblo de una nación, el cual se otorga su propio cuerpo normativo y decide la conducción de su destino.

Sobre esta cuestión, podemos establecer lo señalado en el artículo 39 constitucional de nuestra República, para determinar que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Mientras que, por el lado de la soberanía externa, como se manifestó al retomar lo establecido por los lineamientos del Derecho Internacional, donde esta característica trasciende lo nacional para expresarse ante los demás estados extranjeros, con la calidad de independiente y con la autodeterminación para gobernarse sin injerencias.

Así, se desprenden diversos razonamientos y condiciones que han seguido modificando los alcances de lo que implica soberanía. Considerando lo establecido por el numeral 39 constitucional ubicamos dos cuestiones que abonan para ampliar lo diverso del concepto.

Por un lado, el aspecto de soberanía nacional y, por el otro, la condición de pueblo como factor determinante en lo específico de la soberanía popular.

Claramente, la división entre interno y externo resulta pedagógicamente más asequible, pero la realidad social, política y jurídica ha colocado en la palestra a la soberanía nacional y popular.

La soberanía popular está plenamente identificada con la cuestión interna, donde un pueblo tiene el poder inalienable de otorgarse una forma de gobierno para beneficio de ésta. En esta línea, el artículo 41 constitucional, da al pueblo la facultad de ejercer su soberanía a través de los poderes de la Unión, con lo se coloca de un contexto de democracia representativa, a la que

se le han añadido diversos métodos de participación ciudadana para hacer más soberano al pueblo.

En lo que toca a la soberanía nacional, se puede mencionar el juego de las relaciones internacionales, de forma que los Estados sean respetados mutuamente. Como es de observarse, podemos citar lo establecido en el artículo 3, fracción II de la Ley de Seguridad Nacional, donde, se:

Artículo 3.-Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I.-...

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.

III. a VI.

Es claro, que sigue prevaleciendo la clasificación de soberanía interna y externa, que en algunos casos es entendida como popular o nacional, según sea el caso.

1.5. Derechos Humanos.

Existen diversos elementos que son constitutivos de un Estado, de igual manera, prevalecen condiciones como la división de poderes que equilibra el ejercicio del poder público. Cuando se hacía referencia a la Constitución como orden normativo supremo de una sociedad, se establecían lineamientos fundacionales, derivados de la Declaración del Hombre y el Ciudadano.

Añadido a la división de poderes, los derechos del hombre se constituyen igualmente como cimiento de la sociedad moderna. Estas dos condiciones juegan el rol, no solo de faros guía, sino que se constituyen como los primeros mecanismos para limitar el poder.

Los derechos humanos, se ha desarrollado a partir de diversas concepciones, desde un punto de vista iusnaturalista, que los asume como condiciones inherentes a la naturaleza del hombre, enarbolando la libertad y la vida como premisas; y, desde una perspectiva más real, con el iuspositivismo, asumiendo el rol de los individuos con su entorno social y político, en un contexto de codificación.

La terminología para hacer referencia a los derechos del hombre ha pasado por diversas circunstancias sociales que adelante delinearemos.

En el caso de nuestro país, se ha priorizado el tratamiento de los Derechos Humanos a un grado de gran relevancia al colocados prioritariamente en la agenda nacional.

Lo anterior, fue producto de una modificación constitucional de gran calado, en el año 2011, que derivó en amplias transformaciones del sistema jurídico nacional. Se ha establecido que:

La parte fundamental y nodal de la reforma constitucional sobre derechos humanos se relaciona con el establecimiento de los principios de interpretación conforme y pro persona como ejes rectores en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al ámbito nacional. Al respecto, cabe señalar que, por primera vez, una norma fundamental se refiere de manera específica a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y a su incorporación interna⁴¹.

Si bien, las reformas en materia de Derechos Humanos implicaron la modificación de diversos artículos, es de destacar lo establecido en el artículo 1

⁴¹ Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona. Reforma DH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 4.

de nuestra norma suprema, el cual se encuentra precedido por el cambio de denominación del capítulo I: *De los Derechos Humanos y sus Garantías*.

En cuanto a lo señalado por el artículo primero, se estableció:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Tres situaciones claves, derivado de lo señalado en el artículo primero, ya que en su primer párrafo se establece la amplitud de los derechos humanos a escala de los tratados internacionales, lo que derivó como se estableció en lo relativo a la supremacía constitucional, un encuentro de jerarquía entre la

Constitución y los tratados internacionales para colocarlo en igualdad de condiciones cuando sobre este aspecto se haga referencia.

Otro aspecto, es el que toca a los principios de *interpretación conforme y pro persona*, que le imprimieron el toque novedoso y se edificaron como el eje rector de la aplicación de los derechos humanos.

Y, una cuestión respecto del entendimiento de los derechos humanos, radica en sus cualidades. En este aspecto, la Constitución del Estado establece que estos derechos que se contemplan son universales, inalienables, irrenunciables, indivisibles e interdependientes. En este tenor, el doctor Eduardo Andrade Sánchez, señala que:

La universalidad se refiere al hecho de que todos los seres humanos los poseen; se derivan de la dignidad inherente e igual de todas las personas en el mundo entero; en cuanto a la interdependencia e indivisibilidad, indica que son equivalentes y significan que todos los derechos humanos de cualquier naturaleza o generación tienen el mismo rango, están interconectados y no puede conseguirse uno a cambio del sacrificio de otro.⁴²

Es innegable la trascendencia de la reforma constitucional y sus implicaciones jurídicas, no obstante, resulta un imperativo la integración de una política pública de promoción y protección de derechos humanos, así como instituciones fuertes que velen por un objetivo común que requiere de amplios esfuerzos.

1.5.1. Antecedentes históricos inmediatos.

Como se señaló, a partir de los enfoques iusnaturalista y iuspositivista, se establecen los acercamientos de la génesis de los derechos del hombre.

⁴² Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 2ª edición, México, 2013, p 4.

Para nuestros fines nos avocaremos a las primeras codificaciones que lo retoman. En esta situación, ya como una referencia profusa, el primer antecedente, se ubica en los derechos del hombre y el ciudadano de 1789.

Este primer suceso sirvió para colocar los cimientos de los Estados constitucionales, aunque la dinámica de las instituciones que enarbolaba siguió un curso evolutivo.

Para la medianía del siglo XX, específicamente en el año de 1945, la comunidad internacional acuña el término de derechos humanos, el cual encontró su cauce en la Carta Fundacional de las Naciones Unidas, específicamente en el artículo 1, en su numeral 3: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Continuando en esta misma línea, de igual manera, en la Carta, se asumió el concepto de derechos fundamentales, el cual en la actualidad se ha ubicado más como un concepto más filosófico, de forma que “parte de la idea de que los derechos del hombre son los primeros, es decir, la base y el fundamento de donde emergen los otros derechos existentes...son aquellos de cuya esencia derivan todas las demás facultades, por lo que se les considera que son derechos núcleo.”⁴³

En la tocante a nuestro país, remontándonos a la Constitución de 1857, en la materia, se reconocía como: “De los derechos del hombre”. Posteriormente con la promulgación de la Constitución de 1917, se denominó: De las Garantías Individuales, para dar paso al trascendental cambio derivado

⁴³ Mateos Santillán, Juan José *et.al.*, “Derechos Humanos” en Barragán, José *et.al.* *op.cit.* p. 227.

de la reforma de 2011, donde se reconoce ahora al capítulo primero como: De los Derechos Humanos y sus Garantías.

La evolución del término Derechos Humanos ha sido objeto de variadas interpretaciones, sin embargo, lo más relevante es la amplitud en el catálogo de derechos derivado de la dinámica social, política, cultural y económica de los Estados. Aunque hay una promoción amplia en la materia, quedan pendientes por atender.

1.5.2. Función de los Órganos Constitucionales Autónomos.

La amplitud del catálogo de Derechos Humanos es concomitante con la evolución y fortalecimiento de las instituciones que tienen la encomienda de protegerlos. Es pertinente mencionar que existe una clasificación de los Derechos, derivado del desarrollo histórico de la sociedad. Podría sostenerse que, de manera unánime, se ha aceptado la clasificación de Karel Vasak, de una clasificación a partir de generaciones: primera, segunda y tercera.

A partir de lo anterior, se ha entendido que:

La primera generación la constituyen los derechos civiles y políticos que se desarrollaron a partir de los documentos del siglo XVIII. Son aparentemente sencillos de garantizar dado que sólo exigen abstenciones por parte de las autoridades. Para esta clasificación la segunda generación está compuesta por los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos económicos y sociales van más allá de la propiedad e incluyen derechos, en relación con necesidades, como el derecho al trabajo con paga justa, a una manera decorosa de vivir, a la seguridad social, a una distribución equitativa de alimentos. La tercera generación, de reciente conceptualización, se refiere a los de solidaridad. Enumeró esos derechos como los derechos al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, a la comunicación y al patrimonio común que la humanidad comparte⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. Rodríguez Camarena, Carlos, “La influencia de las clasificaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista Ciencia Jurídica*,

Con la transformación tecnológica insertada en el contexto de la globalización y la sociedad como principal objeto de repercusión, se ha introducido una etapa en las generaciones de derechos humanos, para comprender a los derechos de cuarta generación, que:

Son aquellos que aún no han sido incorporados del todo a los textos legales secundarios ni constitucionales, los que comprenderían el derecho a la integración de la familia, la no discriminación y a la igualdad de nacionalidad, así como el derecho al acceso a las tecnologías de la información dentro del contexto de una sociedad de la información. También incluyen en este tema a los derechos al medio ambiente y al aprovechamiento de los progresos de la biomedicina, biotecnología, etc.⁴⁵

Continuando con la línea de clasificación de Derechos Humanos, y su avance constante, resulta pertinente señalar como preámbulo a lo que será el análisis de los Órganos Constitucionales Autónomos, que nuestro marco constitucional a través de instituciones de esa naturaleza busca salvaguardar algunos derechos de la generación más novedosa.

En este aspecto, de manera somera, podemos señalar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, encargada de atender violaciones a los mismos, el Instituto Nacional Electoral, en materia de derechos político-electorales, Instituto Federal de Telecomunicaciones, en lo que tiene que ver con las Tecnologías de la Información y Comunicación, e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, entre otros, para entrar posteriormente al fondo del estudio.

Resulta notorio, que el Estado mexicano no solamente ha avanzado en el desarrollo de un catálogo más amplio de derechos, de conformidad con los

División de Derecho, Política y Gobierno, Guanajuato, México, 2015, Universidad de Guanajuato, Número 7, pp.128 y 129

⁴⁵ Altamirano Dimas, Gonzalo, *Los Derechos Humanos de cuarta generación. Un acercamiento*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-/Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017, p.6.

estándares internacionales, sino que paralelamente ha trabajado la incorporación de diversas instituciones que salvaguarden su observancia.

CAPÍTULO 2: INTRODUCCIÓN A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

2.1. Acercamientos conceptuales.

Asumiendo la relevancia que tienen los poderes de la Unión en el ejercicio de gobierno del Estado mexicano, así como la responsabilidad para el correcto desempeño del poder público en una atmosfera tendiente a una relación horizontal de cooperación lo que nos permite adentrarnos a las características fundacionales de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA's) a partir de un análisis con visos internos y externos.

Si bien el Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen una cabal identificación en su denominación, producto del ejercicio de poder para ejecutar sus determinaciones, los OCA's de igual manera, están sujetos a diversas interpretaciones en su conceptualización.

Podría parecer inoperante la posibilidad de asumir una diferenciación entre la igualdad de los Poderes de la Unión con los Órganos Constitucionales y la repercusión de éstos a partir de diferentes conceptualizaciones que en un primer momento sirven para ubicarlos, pero no para entender sus consecuencias jurídicas.

Desde nuestra perspectiva, los Órganos Constitucionales Autónomos ejercen poder político, sin embargo, no adoptan en la norma y en la doctrina la denominación de "Poder" que si comparten los tres poderes de la Unión.

Desde aquí, encontramos un primer acercamiento, ya que, desde su estructura gramatical, específicamente en el aspecto de ser un Órgano podría derivar en confusiones. El diccionario de la Real Academia de la Lengua, en su

segunda acepción, tiene como significado de “órgano”, “cada una de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función.”⁴⁶

En un aspecto jurídico, el mismo diccionario lo encuentra como: “persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado.”⁴⁷

Para algunos autores la figura al explicitar el Estado Nación, utilizan la metáfora de equipararlo con un órgano viviente, en donde cada uno de sus elementos cumplen diversas funciones para un fin en específico, para lo cual, entender a los OCA’s como órganos del Estado mexicano es aceptable por las funciones que realizan.

A pesar de esta clarificación, el Constituyente no homogenizó el concepto en el desarrollo del cuerpo constitucional. Si bien, se aprecian 10 Órganos Constitucionales Autónomos, éstos a partir de su ubicación desde la perspectiva de nuestra Constitución se caracterizan por encontrarse identificados como órganos u organismos, siendo dos situaciones diferentes, tanto en lo gramatical como en lo jurídico.

Sobre esta situación:

La doctrina tradicional señala la diferencia principal entre órgano y organismo en su nivel de independencia. Así, atribuye al órgano las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado, pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El organismo, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona

⁴⁶ “Diccionario de la lengua española de la Real Academia de la Lengua. “Órgano” Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

⁴⁷ Idem.

estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante⁴⁸.

Entendiendo la diferenciación sobre los efectos jurídicos de los órganos y organismos, resultaría pertinente homogenizar el término a *Órganos Constitucionales Autónomos* a nivel del artículo 49 constitucional, si bien, en el aspecto factico, actualmente no ha implicado una problemática de lo que se habla y a qué se refiere, si en el aspecto teórico, ha originado imprecisiones sobre su naturaleza jurídica.

2.1.1. Doctrina extranjera.

Los primeros acercamientos referentes a órganos del Estado, fueron introducidos por teóricos como Georg Jellinek y Santi Romano, los cuales fueron profundizados por Manuel García Pelayo derivado de su estudio jurídico del Tribunal Constitucional Español.

Para Jellinek, la dilucidación sobre órganos del Estado lo trató de la siguiente manera:

De la propia naturaleza del Estado, esto es, del hecho de tener el carácter de una asociación organizada, se sigue necesariamente la existencia de órganos del Estado. Un Estado sin órganos es una representación que no puede psicológicamente llegar existir, es decir, equivale a anarquía, se requiere de una pluralidad de órganos. Ordenarlos y reducirlos a tipos fijos es una necesidad que no puede menos que cumplir la ciencia.⁴⁹

Posterior a la dilucidación de Jellinek, se profundiza con la opinión de García Pelayo, de manera más delineada, para quien el concepto de órgano constitucional y sus fines responden a “la necesidad inherente a cualquier

⁴⁸ Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. “¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *Revista El Cotidiano*, México, 2015, marzo-abril, p.124

⁴⁹ Jellinek, Georg, op. cit., p. 488

organización de cierta amplitud y complejidad y, por tanto, al Estado, de jerarquizar sus unidades y subunidades de decisión y acción, es decir, sus órganos.⁵⁰

La opinión de Manuel García Pelayo, a partir del estudio que realiza del status del Tribunal Constitucional, se identificó por ser denominada de carácter maximalista. Esta postura abarca cinco principales características para considerar a una institución como órgano constitucional⁵¹:

- a) Configuración inmediata en la Constitución, esto es, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Su configuración resulta central al modelo del Estado.
- c) Participan en la dirección política del Estado, esto es, deben atender funciones propias y de importancia del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad; además, al ser órganos de equilibrio constitucional y político, sus criterios de actuación no deben pasar por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional
- d) Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, además, no sólo deben ser independientes de estos poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.
- e) No se encuentran subordinados a algunos de dichos poderes, ya que deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, para el ejercicio eficaz de sus funciones.

De entrada, es clarificadora la caracterización que debe tener un Órgano Constitucional para tener esa calidad, misma que desde un somero vistazo, contempla nuestra Constitución y que sirven primeramente para garantizar una

⁵⁰García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1981, vol. 1, núm. 1, enero-abril, p.12.

⁵¹ García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª edición, Madrid, España, Alianza, 1993, p.56.

autonomía. Añadiendo, de igual manera, se deben cumplir otras características para un cabal cumplimiento de sus funciones, en virtud de lo especializado que puede llegar a ser su actividad.

2.1.2. Doctrina nacional.

A partir de las nociones teóricas venideras de otras latitudes, es de observarse los primeros acercamientos sobre Órganos Constitucionales. En lo que respecta, a la doctrina interna, y, tanto, las consideraciones constitucionales como legales, es relativamente nuevo el tratamiento de los OCA's como parte orgánica del Estado Mexicano.

Sin embargo, a pesar de un avance paulatino, en la doctrina nacional se percibe varios acercamientos sobre el tema. Son diversos los autores que han tomado como objeto a los OCA's, coincidiendo en sus generalidades.

Sobre este aspecto el doctor Jaime Cárdenas, elabora y asume que “podemos definir a los órganos constitucionales autónomos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.”⁵²

En la misma línea, Ileana Moreno define a los organismos autónomos como “entes jurídicos de derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales.”⁵³

Retomando las definiciones anteriores, son claras las similitudes de que los órganos constitucionales, deben constar en el cuerpo constitucional y estar separados de los tres poderes tradicionales. De lo anterior, podemos señalar lo

⁵² Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. edición, México, UNAM-IIJ, 2000, p. 244.

⁵³ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 14.

establecido por Miguel Carbonell donde distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México. Las cuales son:⁵⁴:

1. Dichos órganos están creados por la Constitución;
2. Poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional;
3. Llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno, y
4. No están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.

Las definiciones son coincidentes en el aspecto de ser creados por la Constitución y no estar supeditados a algún poder de la Unión. Estas condiciones en las definiciones las podemos administrar con la cuestión del posicionamiento de García Pelayo de carácter “maximalista”, ya que como se indicó, desde tal posicionamiento, es fundamental cumplir a cabalidad con los requisitos de la óptica en comento para estar hablando de un órgano constitucional.

Continuando con lo anterior, desde la óptica de los posicionamientos internos, algunos autores han adoptado diferentes posturas, para enmarcarlas en el concepto de “minimalistas” o “negativas”, que como lo ha señalado John Ackerman, “con el cual casi cualquier órgano explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este punto de vista es “negativo” en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son.”⁵⁵

⁵⁴ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

⁵⁵ Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carlos (editores.), *Estudios en homenaje a Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010, p.5

Si bien, García Pelayo identificaba su postura “maximalista” con el Tribunal Constitucional; la postura “minimalista” está claramente vinculada con los Órganos constitucionales nacionales; posiciones que deben analizarse desde el contexto que delimita nuestro estudio.

En lo que respecta al contexto nacional, son clave para comprender el panorama, los lineamientos de nuestro orden constitucional y la doctrina que se ha encargado de ahondar más en los alcances de los OCA´s, de manera, de no encasillarse en una postura, sino retomar los elementos esenciales de cada una, que indefectiblemente son indispensables para la consideración de los órganos constitucionales en nuestro país.

2.1.3. Justificación de creación.

Resultan evidentes las transformaciones del Estado y, por ende, de las instituciones que lo componen. Son varios los procesos históricos que han generado diversas adaptaciones en lo político, social, económico, jurídico, cultural, etc.

En la actualidad, a pesar de que se han adoptado posturas diferentes a nivel internacional, con enfoques nacionalistas, el modelo globalizador sigue predominando con cada una de las situaciones que conlleva. Esta delimitación resulta pertinente para comprender la justificación de la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Es a partir de la interacción constante de diversos individuos, producto del avance de las tecnologías de la información y comunicación, las fronteras invisibles y un mercado abierto todavía predominante, que se constituyen nuevos mecanismos sustentados en instituciones que garanticen una regulación adecuada por cuestiones de índole técnica o de un grado de especialización.

Pero aunado a la dinámica globalizadora y sus avances en diferentes áreas, podemos destacar, lo observado en diversas partes del mundo, “donde los organismos autónomos creados en Europa y Estados Unidos de América en el siglo pasado, si bien se justificaron con la intención de sacar del ciclo político ciertas decisiones que se consideraban técnicas, también se hacía con la idea de poder asegurar que ciertas metodologías prevalecieran sobre las de los contrincantes políticos.”⁵⁶

En esta misma postura, se observa también, que:

En virtud de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.⁵⁷

Naturalmente, alrededor de los gobiernos giran agentes que pasan por lo político y lo económico, así como de otra índole, que pueden incidir en las decisiones de políticas públicas o inclinar la resolución de conflictos de naturaleza administrativa de conformidad con los intereses de algún agente preponderante, de ahí la coincidencia en la creación de órganos constitucionales con capacidad técnica y absoluta independencia que permitan sustentar sus determinaciones para ser justificables ante la sociedad y que rompan la dinámica de soluciones apegadas a cuestiones políticas.

⁵⁶ Ballinas Valdés, Christopher, “El laberinto de la soledad de los órganos autónomos”, consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=38371>

⁵⁷ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, 2010, número 29, p. 255.

2.1.4. Naturaleza jurídica.

Tomando como referencia el género y la especie, cada uno de los componentes de alguna muestra, goza de particularidades, propiedades o cualidades que lo diferencian en un ejercicio comparativo. Esta situación no se encuentra alejada de las instituciones políticas y jurídicas, ya que a partir de los elementos integradores, producen determinados efectos.

Cuando hacemos referencia a naturaleza jurídica, se precisa una referencia a “las características, connotación, elementos esenciales y de existencia, así como al estado de la cuestión de un concepto, figura o institución, en este caso jurídicas.”⁵⁸

En lo que se refiere a los Órganos Constitucionales Autónomos, a partir de los elementos doctrinales que los identifican, se ha elaborado lo relativo a su naturaleza jurídica. Como una primera visión, definen a esta como “órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.”⁵⁹

Paulatinamente se han identificado elementos esenciales de los órganos constitucionales, sin embargo, a pesar de que en los hechos se han introducido a los OCA's como parte orgánica del Estado mexicano, el constituyente ha utilizado una diversificación de géneros poco clarificador, que ha acotado la correcta apreciación desde la perspectiva constitucional.

⁵⁸ Pérez Contreras, María de Montserrat, *Derecho de familia y sucesiones*, México, Nostra, 2010, p. 254.

⁵⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *op.cit.*, p. 255.

Nuestro texto constitucional, así como las leyes ordinarias asoman conceptos en lo que toca a la naturaleza de los OCA's como:⁶⁰ "Persona de Derecho Público con carácter de autónomo, Organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, Organismo con autonomía técnica y de gestión, Organismo Público Autónomo, Organismo Autónomo, Órgano Autónomo y Órgano Público Autónomo."

Es claro, establecer que no cualquier órgano plasmado constitucionalmente con visos parciales de autonomía puede encuadrarse como OCA's, de manera que es un imperativo, homogenizar el concepto y la naturaleza jurídica del mismo, con una precisión clara de las diversas características a nivel constitucional en aras de fortalecer los estudios jurídicos y mejorar la pulcritud y el orden constitucional.

2.1.5. Características.

A partir de los acercamientos doctrinales tanto internos como externos, se han podido identificar peculiaridades de los órganos constitucionales. Son clarificadoras las percepciones de Manuel García Pelayo, como exponente del "maximalismo", destacando características como: inmediatez, esencialidad, dirección Política, paridad de rango, relación de coordinación, así como autonomía.

Como se identificó desde la perspectiva "minimalista" es rasgo indispensable el constituirse en el cuerpo constitucional para entrar en la conceptualización de Órgano Constitucional Autónomo, sin embargo, son necesarios más elementos, producto de la variedad de géneros y naturaleza jurídica de los mismos.

⁶⁰ Cfr. Martínez Robledos, Marybel, *op. cit.*, pp.125-127

En el caso de nuestro país, se ha avanzado en la consolidación de una doctrina nacional coincidente, alimentando el interés de nuestro máximo tribunal constitucional en atender el tema de los alcances de los Órganos Constitucionales Autónomos, de manera que resulte clarificadora para entenderlos y gozar de elementos para resolver controversias jurídicas.

Desde la postura del Poder Judicial, se puede destacar los siguientes criterios⁶¹:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

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

Es notorio el acercamiento de la opinión judicial junto con las elaboraciones de la doctrina. No obstante, se requieren más condiciones que las que son esenciales. En este aspecto, cabe resaltar la opinión de la Dra.

⁶¹ Tesis: P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

Susana Thalía Pedroza de la Llave que elabora una lista con mayor amplitud y destaca como características de los órganos constitucionales⁶²:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica.
- 2) El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria.
- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- 5) Deben contar con capacidad para autoorganizarse.
- 6) Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
- 7) Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.
- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.

⁶² Pedroza de la Llave Susana Thalía, Los Órganos Constitucionales Autónomos en México, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez José Antonio, Estado de derecho y transición jurídica, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 179 y 180.

- 11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades.
- 12) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
- 13) El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
- 14) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- 15) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
- 16) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- 17) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
- 18) Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.
- 19) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

Con lo anterior, quedan plenamente clarificadas, las características de los Órganos Constitucionales Autónomos, su naturaleza jurídica y sus alcances legales. A pesar de lo anterior, es menester añadir nuevos mecanismos para robustecer su independencia y autonomía frente a los vaivenes políticos que pretendan incidir en su funcionamiento.

2.2. Alcances de la autonomía y sus derivaciones.

Si bien, en un primer momento se clarificaron las distinciones entre *órgano* y *organismo*, a partir de la estructuración de: Órgano Constitucional Autónomo, resulta pertinente retomar la línea anterior para dilucidar los alcances de autonomía, sus implicaciones y derivaciones.

Sin detallar el aspecto semántico, con una inclinación más por la cuestión jurídica y, retomando lo señalado por la ya clásica y conocida definición del maestro Eduardo García Máynez, la autonomía se presenta como “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo a ella.”⁶³

Así, continuando con el aspecto de Órgano Constitucional Autónomo, la cuestión de autonomía, implica no solamente la capacidad de autodeterminarse a través de su normativa interna, sino que implica una serie de variaciones que necesitan colmarse para encuadrar en el concepto de OCA´s.

De ahí, estaremos a lo que implica una autonomía plena, mientras que, si hablamos de autonomía relativa, es imperioso señalar que no estaremos haciendo referencia a órganos constitucionales.

2.2.1. Grados de autonomía.

Dentro de los órganos del Estado existe una amplia diversificación, cabe destacar que los poderes públicos gozan de autonomía amplia, no así los que le siguen en la línea jerárquica descendente, que gozan de ese elemento parcialmente. Así, se maneja una autonomía plena y relativa en cuanto a sus grados.

⁶³ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55ª edición, México, Porrúa, 2010, p. 104.

2.2.1.1. Autonomía plena.

Cada uno de los órganos del Estado cumple con diversas funciones, de la que requieren esencialmente para poder ejercerlas de una autonomía plena, acompañada con una total independencia para un desempeño apegado a la constitucionalidad y legalidad.

En este aspecto, el grado de autonomía de las instituciones resulta relevante para un ejercicio adecuado sobre sus alcances jurídicos. Sobre esta situación, se ha establecido que “el grado de autonomía está relacionado con la naturaleza del ente y con el grado de independencia que guarde frente a los poderes del Estado. No es lo mismo autonomía de un ente del Estado que la de un ente de la administración pública, o cuando menos no debería serlo.”⁶⁴

Sobre lo anterior, los Órganos Constitucionales Autónomos gozan de una autonomía plena, primeramente, por la relación de coordinación frente a los tres poderes de la Unión y, sobre todo que ejecutan cabalmente las variaciones de la autonomía.

2.2.1.2. Autonomía relativa.

Como se ha establecido, según la naturaleza jurídica del órgano u organismo, estaremos haciendo referencia al grado de autonomía que posee. Es inexorable el hecho de la concepción de los Órganos Constitucionales Autónomos desde la perspectiva de la autonomía plena.

Por cuestiones de diferenciación, existen organismos que cuentan con una autonomía relativa, que significa que se encuentran claramente ubicados dentro de la estructura de la administración pública descentralizada y

⁶⁴ Martínez Robledos, Maribel, Op Cit. 124.

desconcentrada, ya que la implicación de sus decisiones pasa por un orden de revisión en cuestión de jerarquía.

Relacionando lo anterior y, a manera de ejemplificación, podemos señalar el caso de la transformación constitucional y jurídica de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones que gozaba solamente de una autonomía técnica y de operación, que producto de la reforma en la materia de 2013, paso a formar parte como Órgano Constitucional Autónomo denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones con autonomía plena.

2.2.2. Autonomía constitucional.

Dentro de las derivaciones de autonomía, la constitucional se constituye como el primer eslabón, no solamente porque la capacidad de autodeterminación esté garantizada a nivel de la Constitución, sino que sus alcances implican garantías constitucionales para un desempeño adecuado e independiente.

Sobre los alcances de la autonomía constitucional, el Dr. Cesar Astudillo ha enumerado los siguientes⁶⁵:

- a) Que el propio ordenamiento jurídico reconoce la trascendencia de dicha institución por la función que constitucionalmente tiene asignada.
- b) Que dicha autonomía está protegida por la rigidez constitucional que, como se sabe, tiene el encargo de dificultar los cambios constitucionales.
- c) Constata la existencia de una garantía en favor de la autonomía por el hecho de que la Constitución, por su cualidad de fundamental, es una norma jurídica plenamente vinculante que incorpora un conjunto de instituciones de tutela

⁶⁵ Astudillo, Cesar, *Auditoria superior de la federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional*, México, IJ-UNAM, 2009, p.62.

para asegurar que ninguna norma o acto de los poderes públicos pueda vulnerar sus contenidos.

Sobre la opinión del Dr. Astudillo, se resaltan la trascendencia y las instituciones de tutela que no vulneren contenidos constitucionales. Esto lo podemos robustecer con lo establecido en el criterio judicial, dictado por la Segunda Sala de la SCJN⁶⁶:

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal. (Subrayado nuestro)

⁶⁶Tesis: 2a. CLXVI/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, Noviembre de 2017, p. 603.

Encontrando las dos posturas, se puede resaltar el hecho de la protección constitucional de la autonomía. Robustecer la autonomía plasmada a nivel de la Constitución pasa fundamentalmente por garantías respecto de sus decisiones o competencias.

Sobre la vinculación entre autonomía constitucional y garantías, en la opinión del ex ministro José Ramón Cossío Díaz:

Resulta algo muy interesante de este ejercicio es determinar qué es lo que forma parte de ese núcleo de la garantía constitucional, aquello que no es disponible o administrable por las autoridades públicas y, consecuentemente, aquello que debe de ser protegido en el ejercicio ordinario de las atribuciones y asegurado o garantizado cuando se promuevan amparos, controversias constitucionales u opciones de incursionalidad, que básicamente son los juicios mediante los cuales nosotros podemos otorgarle y reconocerle supremacía a las normas constitucionales frente a otros actos de autoridad.⁶⁷

En virtud de que la autonomía constitucional no solamente hace énfasis a que se encuentre plasmada en el texto constitucional respecto del órgano que atiende, sino que también requieren de garantías para poder ejercerla de conformidad con los elementos constitucionales, en vista, de lo que nuestra Ley fundamental contempla, en el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos falta realizar el paso completo, con lo que se permita gozar a los órganos constitucionales de todos los medios de control constitucional para que prevalezca el orden supremo.

Así en observación de mecanismos de control constitucional como el Juicio de Amparo, la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, queda claro, que los OCA's, por sus determinaciones se pueden constituir como autoridades responsables para efectos del juicio de garantías, no obstante, cuestión que se detallará más adelante, la Comisión

⁶⁷ Cossío Díaz, José Ramón, "La autonomía universitaria como garantía constitucional", *Perfiles Educativos*, México, 2010, Vol. XXXII, Número especial, p. 135.

Nacional de Derechos Humanos, respecto de sus recomendaciones, éstas no pueden someterse al análisis derivado del amparo.

Por el lado de la Controversia Constitucional, como se observa en lo estipulado en el artículo 105, fracción primera, inciso I constitucional, donde garantiza la legitimación de los OCA's para empujar dicho mecanismo, cumple totalmente con la contemplación de todos los órganos. Mientras que, por el lado de las Acciones de Inconstitucionalidad, en la fracción segunda del numeral en comento, solo la circunscribe a la CNDH, INAI y Fiscalía General de la República, de forma que resultaría pertinente garantizar a cabalidad el presente mecanismo para todos los órganos constitucionales, por la cuestión especializada de los temas que resuelven y, que, en algunos casos, el Constituyente pudiera omitir por desconocimiento al promover una iniciativa de ley.

2.2.3. Autonomía técnica.

Cada una de las actividades que realizan los poderes públicos requiere de elementos de conocimiento y experiencia para obtener los mejores resultados. La mayoría de los actos se encuentran motivados por cuestiones de carácter legal, sin embargo, con el avance en los distintos campos en las ciencias exactas y sociales, éstos han encontrado una notable vinculación respecto de los actos que forman parte de la función de gobierno.

En la que toca a los Órganos Constitucionales Autónomos, en algunos casos sus decisiones se fundamentan a través de las leyes del congreso, pero sus motivaciones radican en cuestiones de técnica en materia de economía, telecomunicaciones, competencia económica, derechos humanos, geografía, estadística, entre otras.

De forma que sus capacidades son ajenas a las técnicas de alguno de los poderes de la Unión, en este caso, “la autonomía técnica del servicio público reside en el hecho de que aquellos que se benefician, no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son, en principio, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.”⁶⁸

2.2.4. Autonomía legal.

Claramente desde el punto de vista jurídico, la autonomía legal o también, jurídica, implica que el propio órgano establece una normativa para su control interno, así como demás dispositivos que por cuestión de facultades le arroga la Constitución para congeniarlas al compendio de leyes ordinarias.

Sobre la autonomía legal, se ha establecido que “dicha autonomía normativa está dispuesta en la Constitución en favor de ciertos órganos, la valoración es otra, pues en ese contexto lo que en realidad se están erigiendo son límites a la legislación, a fin de evitar que el órgano legislativo, a través de actos propios, pueda interferir en el ámbito de independencia de dichos órganos.”⁶⁹

A lo anterior, se puede sumar un compendio de leyes reglamentarias que competen a los Órganos Constitucionales Autónomos, que no son precisamente creadas por sus integrantes sino por el legislador ordinario, pero que resultan indispensables para su adecuado funcionamiento.

Derivado de la calidad técnica y de especialización de los Órganos Constitucionales Autónomos, su autonomía legal, cabe aclarar, plasmada constitucionalmente, pretendió trascender más allá de una simple regulación interna, en este caso, podemos señalar, los Lineamientos Generales sobre la

⁶⁸Buttgenbach, André, *Manual de derecho administrativo*, Bruselas, trad. de Andrés Serra Rojas, Bruselas, Bélgica, Jarcié, 1966, p. 103.

⁶⁹ Astudillo, César, Op. Cit., pp.60 y 61.

Defensa de las Audiencias publicados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que de conformidad con el artículo 28, en la fracción IV del párrafo vigésimo constitucional, se dota al Instituto de la facultad de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Este caso de los lineamientos fue controversial porque en opinión de los integrantes del Congreso de la Unión se argumentaba una extralimitación de las facultades del IFT, lo que derivó en una controversia constitucional que se quedó sin materia, producto de una reforma inmediata a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que limitó los alcances regulatorios del IFT en la cuestión que pretendía atender.

De lo anterior, resultaba alentador el aspecto de la regulación derivada de los propios órganos especializados, alejándolos de la injerencia del Congreso, sin embargo, prevaleció el carácter político sobre la decisión, del que se requería el empuje de un órgano de telecomunicaciones que hiciera valer los mecanismos constitucionales de defensa frente a las intenciones del Congreso, de manera que en la actualidad existen visos de parcial independencia para el empuje de toma de mecanismos judiciales de defensa.

2.2.5. Autonomía financiera.

El adecuado desempeño de los poderes de la Unión y de los órganos constitucionales requiere inexorablemente de un elemento financiero-presupuestario que permita ejecutar las actividades del elemento técnico-especializado.

Sobre la autonomía financiera-presupuestaria de la que gozan “es la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los

recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica”⁷⁰.

Desde el punto de vista estricto de las implicaciones de autonomía, el ejercicio de los recursos por parte de los órganos constitucionales, resulta acotado en su origen, ya que pasa primeramente por un filtro, que es el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el titular del Poder Ejecutivo y es aprobado por la Cámara de Diputados.

Esta condición implica que el proyecto que envían los órganos constitucionales podría sufrir variaciones para su aprobación, de manera que las proyecciones financieras y presupuestarias se alteran y podrían mermar los planes de trabajo de los órganos.

En un ejercicio de equilibrio de poderes y de controles interorgánicos, podría resultar justificable la intervención del poder Ejecutivo y Legislativo en la aprobación del presupuesto, así como el sometimiento a las disposiciones del artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en aras de transparentar el gasto público a través de la presentación de la Cuenta Pública para revisión y fiscalización de la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los diferentes poderes de la Unión y órganos constitucionales.

Si bien, los órganos constitucionales no tienen injerencia de ningún otro poder para ejercer su presupuesto ya asignado, resultaría pertinente establecer nuevos mecanismos de participación en la elaboración del Presupuesto de Egresos, de forma que los OCA´s gozaran de un presupuesto mínimo que sirva como garantía para ejecutar actividades permanentes y únicas.

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

2.2.6. Autonomía administrativa.

Cada una de las funciones de los Órganos Constitucionales Autónomos está encomendada a diversos servidores públicos y personal administrativo que deben ejecutar sus funciones de acuerdo a criterios de organización, estructura y funcionamiento.

Estas condiciones de operación de gestión resultan indispensables para el adecuado funcionamiento de la institución. Lo anterior implica “una independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación. Establecen parámetros de organización interna.”⁷¹

Si bien, observando lo que establece la Constitución Política respecto de la integración de los OCA´s, en el aspecto de quienes ejercen la titularidad de los órganos, se encuentran en libertad para elaborar sus propios reglamentos interiores que delinee la organización y estructura.

Con lo anterior, se cumple la autonomía administrativa o de organización, lo que deriva necesariamente en acciones del mismo carácter, es decir, procedimientos internos o actos de carácter administrativos emitidos por personal adscrito a los órganos constitucionales.

2.2.7. Autonomía política.

En el desarrollo de la actividad de gobierno, como se ha señalado es imperativo el ejercicio del poder político, en el ánimo de gozar de elementos para imponer las determinaciones. Tanto los poderes de la Unión como los Órganos Constitucionales Autónomos gozan de ese poder político que es ejercido de manera independiente.

⁷¹Nava Negrete, Alfonso. “Autonomía administrativa”, *Diccionario jurídico mexicano*, 5ª edición México, IIJ-UNAM/Porrúa, 1992, tomo A-B p. 275.

Sobre lo anterior, cobra forma la autonomía política, la cual es entendida como “la calidad que tiene el órgano de ejercer su función en forma independiente y que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia”.⁷²

En virtud de lo anterior, se configuran dos cuestiones para el ejercicio de la autonomía política, primeramente, la calidad que constitucionalmente se les encomienda como autoridades máximas en la materia sin injerencia de los demás poderes y, por otro lado, la calidad de “potestas” para imponer sus determinaciones.

2.3. Alcances de la independencia.

Para garantizar el adecuado funcionamiento de los poderes públicos es indispensable que confluyan dos condiciones inherentes a su ejercicio: *autonomía e independencia*. Son cuestiones que caminan paralelamente, y que se vinculan entre sí para conseguir resultados positivos en beneficio de las causas que atienden.

Conocidos los alcances de la autonomía y sus derivaciones, es indispensable el rango de independencia de los Órganos Constitucionales Autónomos para gozar de libertad en la toma de decisiones.

Si bien una institución del poder público puede gozar de autonomía plena, con sus derivaciones a la vista, esto no resulta suficiente para evitar injerencias o influencias en las decisiones que se toman producto de las materias que atienden.

⁷² Moreno Ramírez, Ileana, op.cit., pp.30 y 31

Respecto de lo anterior, retomamos a manera de ejercicio de equiparación, lo relativo a la independencia judicial, vinculado plenamente al Poder Judicial. Sobre este principio, el máximo Tribunal constitucional ha establecido⁷³:

INDEPENDENCIA JUDICIAL. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL. La independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, por lo que, al interpretar dicha regulación, las conclusiones a las que se arribe deben ser acordes con ese principio.

Derivado de lo anterior, se puede observar signos distintivos para los alcances de la independencia:

- Nombramiento de los titulares,
- Duración en el cargo y remuneraciones
- Aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos

Retrotrayendo lo anterior, podemos plasmarlo en el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, ya que su independencia pasa fundamentalmente por los aspectos que abarca la independencia judicial.

Respecto del nombramiento de los titulares, en la actualidad, se encuentra sometida al sentir político del momento, lo que implica que los mecanismos para designarlos se han politizado a tal grado que han mermado la credibilidad de algunas instituciones derivadas de la falta de independencia.

⁷³Tesis: P. XIV/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, p.24.

Lo anterior, hace imprescindible la consideración de un mecanismo diferente que se aleje de las vicisitudes políticas, donde se premie la experiencia y habilidad de los candidatos a través de un proceso despolitizado.

En cuanto a las remuneraciones, se está a lo señalado en el artículo 127 constitucional, numeral que en nuestra opinión tiene injerencia en la autonomía presupuestaria de los OCA's y demás entidades de gobierno, la cual es indispensable para atraer a los mejores talentos en cada materia.

Por último, la independencia garantiza que ningún *factor real de poder* de índole económico o político puede interferir en las determinaciones de cada órgano, no obstante, en un Estado de Derecho, deben prevalecer limitantes legales y constitucionales para evitar la extralimitación de las facultades y atribuciones que pueden ser contraladas a través de mecanismos políticos y jurídicos.

2.4. Alcances de la condición de inamovilidad.

El correcto desempeño de los servidores o titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos, así como de los tres poderes de la Unión en cada una de sus encomiendas requieren de diversos elementos para garantizarla sin intromisiones de factores políticos o económicos.

En este caso, el principio de inamovilidad coincide con la finalidad de los alcances de la autonomía y la independencia. La cuestión de la inmovilidad imprime a quien ejecuta una función pública de tener garantizada una temporalidad en el ejercicio de sus actividades, la cual no está sujeta a las decisiones que asuma en su encargo y pudieran alterar los tiempos señalados en la ley.

Sobre este aspecto, nuestra Constitución Política establece los periodos de los integrantes de cada uno de los Órganos Constitucionales Autónomos, con lo que se desprende una garantía constitucional para ejercer su función con plena independencia.

Si bien, existe un periodo constitucional, el propio ordenamiento establece mecanismos que subsanen alguna irregularidad en el ejercicio de la actividad. Esto significa que quienes son designados para integrar cada uno de los Órganos Constitucionales Autónomos, debe prevalecer en ellos calidades de profesionalismo y honradez, de forma que si se transgreden las disposiciones constitucionales y legales puedan ser sometidos a responsabilidad de algún tipo.

Así, el principio de inamovilidad implica una ejecución independiente, pero con exclusiva responsabilidad donde se privilegie la búsqueda del máximo bien común.

2.5. Órganos Constitucionales Autónomos en el Derecho Comparado.

La herramienta del Derecho Comparado, resulta de vital importancia para contrastar la ejecución de diversas normas jurídicas o instituciones respecto de dos Estados extranjeros. En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, por la situación que guardan ahora en la estructura del Estado Mexicano, resulta adecuada su ubicación temporal, desde sus orígenes hasta su actualidad.

Como se ha observado, la aparición de los Órganos Constitucionales, tiene una ubicación en la Europa en el siglo XIX, específicamente con el modelo de Tribunal Constitucional del cual García Pelayo lo constituyo como su base para determinar las características de estos órganos.

Si bien, los contextos de diversa índole impactan de diferente forma en las distintas sociedades del mundo, no es óbice, acercarse a los ejemplos más desarrollados de instituciones o cuestiones jurídicas para implementarlas en diversos países, de ahí la finalidad de ejemplificar lo sucedido tanto en Europa como en América latina, sobre el desempeño de los Órganos Constitucionales.

Sobre lo anterior, como lo señaló Carlo Biscaretti di Ruffia:

“Un buen conocimiento de las leyes e instituciones de países similares por sus estructuras constitucionales podrá resultar extremadamente útil a aquellos que deben asumir las nuevas exigencias normativas que se manifiestan en el ordenamiento nacional, ya sea para alcanzar una mejor elaboración técnica de las normas mismas o para aprovechar la experiencia concreta derivada de su aplicación ya realizada; es decir, las aportaciones de la investigación comparativa pueden constituir la orientación más útil y el freno más eficaz para la fantasía, a veces demasiado desenfrenada, de los legisladores nacionales.”⁷⁴

2.5.1. El caso europeo.

Como lo señalamos, el caso más emblemático se ubica en el siglo XIX respecto del Tribunal Constitucional Español. A lo anterior, se puede añadir el caso italiano, “donde la noción de órgano constitucional autónomo reviste importancia en los años treinta y cuarenta, cuando profesores de Derecho estudian las nuevas funciones estatales de dirección política entre ellas, se engloba a gran número de órganos colocados en el vértice del Estado y que no son siempre tradicionales.”⁷⁵

⁷⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.80.

⁷⁵ Escudero Álvarez, Hiram, “Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública”, en Peñaloza, Pedro José, *et. al* (Coord), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 49.

2.5.1.1. España.

Precisado que el Tribunal Constitucional al cumplir con las características de poseer: *rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes* se ubica como un órgano constitucional, en la actualidad, de conformidad con la Constitución Española y sus leyes ordinarias mantiene el mismo estatus y cumple una función de contrapeso al velar por la supremacía constitucional.

En opinión de tratadistas españoles, el Tribunal Constitucional es un “órgano artificial inventado por el constituyente democrático para completar la división tripartita clásica de poderes ante la insuficiencia de ésta última para controlar el ejercicio del poder del Estado y evitar su desnaturalización autoritaria. Se trata pues, de un producto de la falta de respeto a la Constitución por los poderes clásicos del Estado.”⁷⁶

De conformidad, con el artículo 159 de la Constitución de España: “El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.”⁷⁷

Cabe señalar que en el Estado prevalecen lo que en la doctrina se le denominan autoridades independientes que son “organismos públicos, creados o reformados recientemente por el legislador, que disponen de una considerable autonomía frente al Gobierno y, a veces también frente al Parlamento, que actúan en ámbitos de especial trascendencia, economía

⁷⁶ Pérez Royo, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, España, Técnos, 1988, p.17.

⁷⁷Constitución Española de 1978, Consultado en <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

política o social, y que desempeñan en algunos casos, funciones reguladoras, y en otros, de prestación de servicios.”⁷⁸

En este caso, las autoridades independientes no tienen precisada claramente una naturaleza jurídica como en el caso de los órganos reguladores de México, que tiene atribuciones y facultades identificadas a nivel constitucional y legal, aunado de que gozan de una autonomía plena.

2.5.1.2. Francia.

Como es de apreciarse, los acercamientos a órganos constitucionales, específicamente en Europa pasan por la construcción de Tribunales Constitucionales que mantienen una paridad de rango respecto de la división tripartita de poderes.

El caso francés, en lo referente a su órgano constitucional, se encuentra ubicado en su Consejo Constitucional que funge como Tribunal Constitucional velando por el hecho de que diversas normas se apeguen a la constitucionalidad.

En opinión de Jorge Carpizo:

El tribunal constitucional es jerárquicamente superior o goza de esa competencia superior a los poderes u órganos secundarios (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debido a que es quien controla la constitucionalidad de sus normas y actos. Si no gozara de jerarquía superior, el tribunal constitucional no podría revisar, declarar inválidos o anular los actos de los órganos secundarios.⁷⁹

⁷⁸ Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes*, Barcelona, España, Ariel, 2002, p. 29
⁷⁹ Carpizo, Jorge, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, en Cesar Astudillo *et. al.* (Coord.), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, IJ-UNAM, 2011, p.71.

Como se puede observar, existe un control concentrado de constitucionalidad respecto de las leyes de tipo europeo, que en opinión de algunos tratadistas coloca al Tribunal Constitucional por encima de la división de poderes.

Continuando con lo relativo propiamente del Consejo Constitucional, “existen reglas que ordenan el estatuto del Consejo Constitucional han quedado plasmadas en diversos registros normativos. El primero de estos registros es la propia Constitución, cuyo título VII (artículos 56 al 63) ha sido enteramente dedicado al Consejo, y en concreto, los artículos 56 y 57, refiriendo directamente a su estatuto como órgano constitucional.”⁸⁰

En relación a la integración del Consejo, “de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56, párrafo I de la Constitución, entre los nueve nombramientos que componen el Consejo por designación, tres son nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado.”⁸¹

2.5.2. El caso latinoamericano.

El desarrollo de los estudios de los órganos constitucionales en América tiene sus antecedentes en Estados Unidos, para posteriormente echar sus raíces en los demás Estados Latinoamericanos que se han constituido como referentes para toda la región en la materia.

Se ha ubicado el origen en Estados Unidos, donde:

⁸⁰ Carpentier, Elise, “El Estatuto del Consejo Constitucional Francés”, en Héctor Fix-Zamudio et. al. (coord.) *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa*, México, IJ-UNAM, 2012, p.759.

⁸¹ Ibidem, p. 765

El Congreso promulgó la Ley de Comercio Interestatal en 1887. Esta ley estableció la Comisión de Comercio Interestatal, una autoridad independiente tanto del poder de la federación como del de los estados, que fue creada para regular, entre otras cosas, a la naciente industria ferrocarrilera. Estados Unidos optó por este modelo debido a que ni su presidente ni las administraciones ordinarias ofrecían garantías adecuadas para regular a los ferrocarriles con base en el bien común, lejos de las motivaciones políticas de la época.⁸²

Si bien, el origen de los Órganos Constitucionales se ubica en la parte norte de América, retomaremos, especialmente por la coincidencia entre los sistemas jurídicos con el de nuestro país, los casos de Colombia y Venezuela.

2.5.2.1. Colombia.

Primeramente, en un ejercicio de Derecho Comparado, podemos establecer una diferencia relevante con visos a trascender en nuestro país, con algunos matices y, es el hecho, de que en la Constitución de la República de Colombia se aprecia la paridad de rango que establece García Pelayo respecto de los Órganos Constitucionales.

El artículo 113 constitucional determina que son “ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”⁸³

⁸²Farah Gebara, Mauricio, “Órganos Constitucionales Autónomos” *Revista El Cotidiano*, México, 2014, septiembre-octubre, p.23

⁸³Constitución Política de Colombia, Consultado en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>

Esta precisión respecto de los órganos autónomos resulta fundamental para considerarlo como parte de la estructura del Estado, en una relación de coordinación.

Sin embargo, durante el estudio del cuerpo constitucional se puede apreciar que se notan diversas facetas de autonomía, que no son acordes con la autonomía e independencia que podría entenderse en un sentido amplio del artículo 113.

Sobre lo anterior, el título X de la Constitución de Colombia aborda el tema de los “Organismos de control”, donde se incluye a la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el defensor del pueblo que gozan de una autonomía parcial.

De conformidad con el artículo 267 constitucional, la Contraloría se ubica como:

Una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal”, mientras que el Ministerio Público es el “organismo responsable de investigar y llevar la acción penal en contra de servidores públicos. La Constitución no dota de “autonomía” explícita al Ministerio Público. Sin embargo, su independencia es implícita por los requisitos y la forma de nombramiento del procurador general, la máxima autoridad de la institución.⁸⁴

Continuando con la cuestión de la autonomía, retomando lo señalado por el artículo 249, en su párrafo tercero, la Fiscalía General de la República “tendrá autonomía administrativa y presupuestal”.

En virtud de lo anterior, se pueden asimilar dos cuestiones y relacionarlas con nuestro sistema constitucional mexicano. El primero radica en el hecho de colocar a nivel constitucional, la “paridad de rango”, de los Órganos autónomos con los poderes clásicos.

⁸⁴ Ackerman, John, op.cit. p.15.

Por el otro lado, resulta imperioso que, en esa precisión de paridad de rango, se dé por entendido una autonomía plena y no en facetas como sucede en el sistema colombiano, de manera, que lo manifestado nos permite visualizar un ejercicio de reforma constitucional, ponderando cuestiones de mejora para nuestro país.

2.5.2.2. Venezuela.

El caso de Venezuela resulta paradigmático, en el aspecto de romper claramente con la división tripartita de poderes y colocar en la misma situación a cinco entes o instituciones en una jerarquía horizontal.

De acuerdo con el artículo 136 de la República Bolivariana de Venezuela, “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.”⁸⁵

En un primer acercamiento, se puede observar claramente la ruptura con la posición tripartita de la división de poderes, donde prevalece un Poder Ciudadano y un Poder Electoral. Los cuales se ubican en una relación de coordinación respecto de sus pares.

Es relevante señalar que el Poder Ciudadano, de conformidad con el artículo 273, en sus primeros tres párrafos, determina que “los órganos del Poder Ciudadano son: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado por el Consejo Moral Republicano como su presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelecto”.

⁸⁵Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Consultado en: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php

En su segundo párrafo asume que “el Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscala General y el Contralor o Contralora General de la República.”

Y es en su tercer párrafo donde se asoma que “el Poder Ciudadano goza de autonomía funcional, financiera y administrativa.”

Como es de apreciarse, los órganos del Poder Ciudadano forman un todo operativo, de manera que funcionan conjuntamente, pero separados de los poderes tradicionales. Estos órganos se constituyen como constitucionales con una amplia autonomía e independencia para ejecutar sus actos en beneficio del interés público.

De esta manera, resulta relevante resaltar, la transformación de la idea tripartita de separación de poderes y, la asunción de diversos órganos con carácter constitucional que asumen diversas funciones tendientes a mejorar la actividad pública de una nación.

CAPÍTULO 3: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

3.1. Origen y establecimiento como órganos constitucionales del Estado Mexicano.

Se ha apreciado claramente que el origen y establecimiento de los Órganos Constitucionales pasa esencialmente por facetas políticas, jurídicas y económicas. En el aspecto político, a partir de la consideración de que existen determinadas actividades del Estado que deben gozar de un ambiente ajeno al manejo político sin injerencias o chantajes derivados de un interés alejado al bien común.

Por el lado jurídico, pasa por la condición flexible y evolutiva de la división de poderes, que la transforma a un sistema de distribución de competencias, con lo que se permite el actuar de órganos independientes ajenos a los poderes tradicionales. Mientras que, por el lado económico, la dinámica globalizadora imperante a partir de la década de los ochenta, que permeó a diferentes naciones, también mantiene cierta repercusión.

Las circunstancias anteriormente descritas impactaron completamente en la dinámica política del Estado Mexicano, lo que derivó en una nueva configuración de instituciones y distribución de funciones para atender correctamente la dinámica en diversos rubros.

Es así como podemos mencionar al Banco de México como primer Órgano Constitucional Autónomo, a partir del conocimiento de los elementos que lo componen. En este aspecto, se ha señalado:

Que con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México cuya autonomía constitucional data de 1980, desde 1993 en adelante, en que se otorga autonomía al Banco de México se produjo un vertiginoso incremento de órganos

constitucionales autónomos. Así, se incorporan a la Constitución el Instituto Federal Electoral en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral, INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Órganos pioneros, que constituyen lo que podemos denominar la “primera generación” de órganos constitucionales autónomos en México.⁸⁶

Como apunte histórico, cabe señalar que la función de la Banca Central en un primer momento estuvo encomendada al Ejecutivo Federal, de igual manera la actividad electoral ejecutada por la Comisión Federal Electoral que precedió al Instituto Federal Electoral, estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, y, en la misma tesitura la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 como órgano desconcentrado que alcanzó su autonomía constitucional en 1999.

Derivado del empuje de los Órganos Constitucionales de primera generación, se crearon instituciones de naturaleza jurídica tendientes a regular y atender situaciones producidas por una ola de avances tecnológicos y empujados en una economía de mercado.

Fue así que continuando con la dinámica de alejar actividades del control presidencial se realizó con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que a partir de 2006 se le otorgo autonomía constitucional para ubicarse como OCA, y denominarse ahora como Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Hasta el año 2013, derivado de las “reformas estructurales”, emprendidas por la administración pública (2012-2018), se actualizó el panorama de los Órganos Constitucionales Autónomos para darle paso a diversos que atendieran los asuntos derivados de las reformas constitucionales que se realizaron.

⁸⁶ Fabian Ruiz, José, “Los Órganos Constitucionales en México: una visión integradora”, *Cuestiones constitucionales*, México, número 37, julio-diciembre, 2017, p. 86.

De esta forma se puede señalar que:

La Constitución Mexicana da carácter de órganos constitucionales autónomos, además de a los ya mencionados, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), y a la Fiscalía General de la República, la cual sustituirá próximamente a la Procuraduría General de la República (PGR). Finalmente, es de destacarse que el IFE fue sustituido por el Instituto Nacional Electoral (INE), que tendrá competencia también en materia electoral local⁸⁷, los anteriores órganos constitucionales se han encuadrado en la denominación de “órganos de segunda generación”.⁸⁸

Resulta interesante apreciar, que todos los actuales Órganos Constitucionales Autónomos, antes de ser poseer autonomía constitucional, eran órganos u organismos vinculados con el poder Ejecutivo, de forma, que con su evolución se rompe parcialmente con un esquema de manejo político.

Para apreciar adecuadamente lo anterior, realizamos el siguiente cuadro con diversos aspectos respecto de su origen y evolución:

Origen y evolución de los Órganos Constitucionales Autónomos			
Denominación anterior inmediata/Año de creación	Naturaleza jurídica/Vinculo con el Poder Ejecutivo	Reforma Constitucional para autonomía constitucional	Denominación como Órgano Constitucional Autónomo
Banco de México/1925	Órgano en agente, asesor financiero y banquero del	1994	Banco de México (BANXICO)

⁸⁷Farah Gebara, Mauricio, op.cit., p.24

⁸⁸Fabian Ruiz, José, op.cit. p.86

	Gobierno Federal		
Comisión Federal Electoral/1973	Secretaría de Gobernación	1996	Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional Electoral (2014)
Comisión Nacional de Derechos Humanos/1990	Organismo desconcentrado SEGOB/ Organismo descentralizado en 1992	1999	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/1983	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2006	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/2002	Organismo descentralizado no sectorizado.	2014	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación/ 2002	Organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública/ Organismo descentralizado no sectorizado.	2013	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/2004	Organismo público descentralizado	2004	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
Comisión Federal de Competencia/2003	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía	2013	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
Comisión Federal de Telecomunicaciones/1996	Órgano desconcentrado de la	2013	Instituto Federal de Telecomunicaciones

	Secretaría de Comunicaciones y Transportes		(IFT)
Procuraduría General de la República	Poder Ejecutivo Federal	2016	Fiscalía General de la República (FGR)

3.1.1. Desarrollo a partir de la concepción de división de poderes.

El elemento primordialmente distintivo en el origen de los Órganos Constitucionales Autónomos, pasa por su desvinculación con el poder Ejecutivo, para posteriormente dar paso a cuestiones de mayor técnica y evolución jurídica.

Sobre esta particularidad, radica el aspecto de la reconfiguración de la idea de división de poderes tradicional, considerándola una condición mayormente flexible con carácter de división de competencias. Por lo anterior, se introducen los Órganos Constitucionales Autónomos, ya que dentro de sus características predominan la independencia de los poderes de la Unión y las relaciones de coordinación que deben prevalecer.

Respecto de esta situación nuestro máximo tribunal constitucional ha desarrollado el siguiente criterio, a partir de la flexibilidad de la división de poderes con relación a los OCA's⁸⁹:

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

⁸⁹Tesis: P. /J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

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.

En una especificación de la vinculación de los Órganos Constitucionales Autónomos con la idea evolutiva y flexible de la división de poderes, se puede apreciar otro criterio jurisprudencial⁹⁰:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como

⁹⁰Tesis: P. /J. 45/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2015, p. 38.

un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica. Pues bien, el Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. En consecuencia, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance. Sin embargo, cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional. Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización

del bien común, balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.

De esta manera, a partir de la flexibilidad de la teoría de división de poderes y la incursión de los Órganos Constitucionales Autónomos, para algunos autores, por sus características, “se han erigido en su conjunto como un cuarto poder que debe descansar en el rigor técnico, la oportunidad y la transparencia en su actuar.”⁹¹

3.1.2. Carácter potestativo.

Retomando los elementos que delineó García Pelayo para entender a los órganos Constitucionales, el de “dirección política” mantiene una relevancia para asumir el carácter potestativo, ya que implica la realización de determinadas decisiones para mantener el control y equilibrio administrativo y constitucional del Estado impregnado de un halo de poder político.

En este sentido, los Órganos Constitucionales Autónomos ejercitan determinadas actividades que modifican la esfera jurídica de gobernados y que involucran en algunos casos la obligación de hacer para otras autoridades. Así como cualquier poder del Estado mexicano, los OCA’s ejercitan diversos actos de autoridad que quedan sujetos a las disposiciones normativas de control.

Con lo anterior, la diada *auctoritas-potestas* cobra sentido, ya que como lo señalábamos, los poderes de la Unión gozan de esa “potestas” para imponer sus decisiones y, de igual manera sucede con los órganos constitucionales, que ejercitan un control político para poder hacer que sus determinaciones prevalezcan.

⁹¹ Zeind Chávez Marco Antonio, “Organismos autónomos. Oportunidad histórica”, *El Universal*, México, 14 de julio de 2018.

Sobre la cuestión de la dirección política, a continuación, se elabora un esquema donde se delinea en términos generales, esta condición de los Órganos Constitucionales Autónomos:

Órgano Constitucional Autónomo	Fundamento Constitucional	Dirección Política conforme a lo señalado en la Constitución Política o normativa secundaria
Banco de México (BANXICO)	28, párrafo sexto	“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”.
Instituto Nacional Electoral (INE)	41, fracción V, apartado A	“El Instituto es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. Tiene participación en los procesos electorales locales y federales” (Artículo 31, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	102 B	“Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas sobre Derechos Humanos ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa”
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	26 B	“El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,

		los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley”.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	6, fracción VIII	“Tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal”
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	3, fracción IX	“El Instituto tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios” (Art. 25, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación)
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	26, inciso C	“Tiene 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.”
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	28, fracción XIV	“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.”
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	28, fracción XV	“Tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan 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 la constitución. Será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.”
Fiscalía General de la República (FGR)	102, inciso A	“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”.

Clarificando lo anterior, es particularmente interesante la situación de la CNDH, en lo relativo a los alcances de sus recomendaciones. En este aspecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 448/2015 y concatenado con la diada de líneas arriba, se estableció que:

La *auctoritas* no sólo se define como el saber socialmente reconocido, sino en la influencia que tiene el ente al que se le reconoce ese saber. Por tanto, las comisiones de derechos humanos, al no ejecutar las recomendaciones que dictan, no se les puede identificar con el concepto de *potestas*, pero sí con el de *auctoritas*, ya que su actuar de emitir recomendaciones se funda en su prestigio y en la razonabilidad de lo que dicta. Es desde ese enfoque –del de *auctoritas*– que las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos son obligatorias, esto, desde una perspectiva moral.⁹²

Con el razonamiento de la Segunda Sala, se precisan los alcances de las recomendaciones de la CNDH, de manera que no se constituyen como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas por la falta de vinculación.

En virtud de lo anterior, se puede establecer que la mayoría de los Órganos Constitucionales Autónomos tienen la cualidad de potestad y poder político para que sus decisiones modifiquen la esfera jurídica de gobernados, y en algunos casos, se conviertan en contrapeso de poderes tradicionales, insertándose en el esquema de mecanismos de control, no obstante, en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social son órganos que poseen una autonomía plena y dirección política, pero que requieren ser fortalecidos para que sus recomendaciones puedan resultar vinculantes o, en un primer paso, que sus actos sobre particulares se constituyan como actos de autoridad para efectos de amparo, aclarando que lo anterior no demeritaría su calidad como órganos constitucionales.

⁹²Amparo en Revisión 448/2015, consultado en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=179758>

3.2 Diversidad de conceptos desde la óptica constitucional y legal.

Si bien el conocimiento en términos facticos de los Órganos Constitucionales Autónomos no ha generado divergencias, en el aspecto de encuadrarlos en una sola conceptualización al momento de referirse a ellos resulta imperioso homogenizarlos en un solo concepto enmarcado en un numeral constitucional. Y es que el legislador por falta de técnica legislativa y jurídica han empalmado en un solo sentido el concepto de órgano y organismo.

Es de explorado conocimiento que existen diferencias entre los alcances legales de órganos y organismos, por lo cual, cuando estamos haciendo referencia a Órganos Constitucionales Autónomos, la utilización del término organismo resulta erróneo en cuanto a cuestiones técnicas se refiere.

Sobre esta situación, elaboramos el presente cuadro para mostrar la variación en cuanto al contenido de la norma constitucional *versus* la norma reglamentaria.

Órgano Constitucional Autónomo	Norma Constitucional	Norma reglamentaria
Banco de México (BANXICO)	El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su Administración (Artículo 28, Párrafo 6).	...persona de derecho público con carácter autónomo... (Artículo 1 Ley del Banco de México)
Instituto Nacional Electoral (INE)	...organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios... (Artículo 41, Fracción V, Apartado A).	...organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio... (Artículo 29 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	...contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios... (Artículo 102, Apartado B, párrafo 5).	...es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios... (Artículo 2 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos)
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	...organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios... (Artículo 26, Apartado B).	...organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios... (Artículo 52 Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica)
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	...contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio... (Artículo 6, Apartado A, Fracción VIII).	...organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión... (Artículo 17 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública)

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	...organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio... (Artículo 3, Fracción IX).	...organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios... (Artículo 22 Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación)
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	...órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio... (Artículo 26, Apartado C).	Sin ley reglamentaria. ⁹³
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	...órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio... (Artículo 28, Párrafo 14).	...órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma... (Artículo 10 Ley Federal de Competencia Económica)
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	...órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio... (Artículo 28, Párrafo 16)	...órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio... (Artículo 7 Ley Federal de

⁹³ De conformidad con el artículo vigésimo transitorio, párrafo tercero del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de febrero de 2014: *El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, sin embargo no ha sido aprobada tal normativa hasta la fecha (agosto de 2018).*

		Telecomunicaciones y Radiodifusión)
Fiscalía General de la República (FGR)	Órgano Público Autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio (Artículo 102, Apartado A, Párrafo 1).	...Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación... (Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República)

A pesar de que en términos prácticos y de operatividad, los diversos OCA's se conocen con la calidad de órganos y no de organismos, resultaría pertinente precisar lo anterior, a partir de una adición al artículo 49 constitucional, ya que como lo han señalado algunos teóricos, "de esta forma se confirmaría su estatus jurídico como parte integrante del estado mexicano junto, aunque con una naturaleza distinta, a los poderes que integran el supremo poder de la federación."⁹⁴

3.3. Características fundamentales.

Tanto a nivel teórico como de criterio jurisprudencial se han desarrollado y plasmado diversas características relativas a los Órganos Constitucionales Autónomos. Si bien, como lo señalamos, los elementos que delinea García Pelayo, se han constituido como la base doctrinal para entenderlos, estos criterios no son óbice para el caso mexicano. Es correcto que para efectos de nuestro estudio resulta pertinente, apreciar de mejor manera a los órganos

⁹⁴Salazar, Pedro, "Órganos Constitucionales Autónomos. Una propuesta de reforma", en Serna de la Garza, José María, *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas*, México, IJ-UNAM, 2009, p. 597.

constitucionales en el Estado Mexicano, desde lo señalado por nuestro máximo tribunal constitucional.

En este sentido, el criterio más reciente que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (véase *subcapítulo 2.2*), delinea cuatro características elementales para que pueden ser encuadrados:

- 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.

Si atendiéramos, en sentido estricto las anteriores características, tomando como referencia los Órganos Constitucionales Autónomos en el Estado mexicano, podría ser debatible el inciso d), respecto de la atención a funciones coyunturales, ya que, por citar, tanto el INEGI como el CONEVAL, especializados en cuestiones de medición de los índices de diversos factores sociales y económicos, son utilizadas sus indicadores para la elaboración de políticas públicas, sin embargo, su participación solo se limita a presentar los resultados de las mediciones, sin tener incidencia en la actividad gubernamental para implementarlas, de ahí, que se tuviera que avanzar para colocarlos en un aspecto de no solo medición, sino de proyectos que se pongan a consideración del gobierno en turno para ser opción de implementación.

Respecto de los demás órganos, es clara la función técnica, especializada y coyuntural que realizan en favor del Estado mexicano, de manera que cumplen cabalmente con su cometido. Si bien los alcances de autonomía no han encontrado mayor limitante para su ejercicio, sí, el principio de independencia se ha visto lacerado por cuestiones de índole política que han

limitado la adecuada función y correcto desempeño de sus integrantes, por lo que se hace necesario adoptar diversos mecanismos para fortalecer la calidad de independencia.

3.4. Estructura, Funcionamiento y Organización.

Cualquiera de los tres poderes tradicionales, así como los Órganos Constitucionales Autónomos deben gozar de un esqueleto administrativo y funcional que les permita ejercer a cabalidad cada una de sus actividades. Si bien, en lo que responde al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, su estructura, funcionamiento y organización derivan de preceptos constitucionales que son homogéneos en cada uno, en lo que toca a los OCA's, son diversos los numerales constitucionales que los definen.

De conformidad con lo señalado en las leyes secundarias la variedad de órganos constitucionales, la estructura, organización y funcionamiento se compone de la siguiente forma, para lo cual, realizamos el siguiente esquema:

Órgano Constitucional Autónomo	Organización del órgano superior	Funcionamiento del órgano superior	Estructura orgánica
Banco de México (BANXICO)	La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros	La Junta de Gobierno, cuyas sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el Gobernador, la sesión será presidida por quien aquél designe o, en su defecto, por el	Junta de Gobierno, Gobernador del Banco de México, Unidades directivas.

		Subgobernador	
Instituto Nacional Electoral (INE)	Un consejero presidente y diez consejeros electorales	Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el Consejero Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo General designará a uno de los Consejeros Electorales presentes para que presida.	El Consejo General, Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, y Secretaría Ejecutiva.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Presidente de la Comisión.	El Consejo Consultivo (10 personas de prestigio más presidente CNDH) funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.	La Comisión Nacional se integrará con un presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	La Junta de Gobierno es el órgano superior de dirección del Instituto, y estará integrada por	Las sesiones de la Junta de Gobierno deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el presidente,	Consejo Consultivo Nacional; Subsistemas Nacionales de Información, y el Instituto.

	cinco miembros	la sesión será presidida por el miembro con mayor antigüedad.	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Siete comisionados	Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente. Las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría simple. En caso de empate, el Comisionado Presidente resolverá con voto de calidad.	Pleno, Comisionado presidente, comisionados; comisiones, secretaría de Acceso a la Información, secretaría de Protección de Datos Personales, secretaría Ejecutiva; secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, secretaría Técnica del Pleno, direcciones generales:
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	La Junta estará compuesta por cinco consejeros	Para que la Junta pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes. En ausencia del presidente, los integrantes asistentes elegirán a quien presida las sesiones.	La Junta, Presidencia, unidades administrativas, órganos colegiados, y Órgano Interno de Control
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Siete consejeros	Sin ley reglamentaria	Sin ley reglamentaria
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Siete comisionados	Las sesiones del Pleno se serán válidas con la asistencia de cuando menos cuatro Comisionados, incluyendo al presidente.	Pleno, presidente, Autoridad Investigadora, Secretaría Técnica, Dirección General de Asuntos Contenciosos, Contraloría Interna, Unidad de Enlace,

			Comité de Información, Delegaciones en el interior de la República Mexicana, y órganos y unidades administrativas.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Siete comisionados	El Pleno será presidido por el presidente y requerirá la presencia física o virtual de cuando menos cuatro Comisionados para sesionar válidamente.	Pleno, presidente, Secretaría Técnica del Pleno, Coordinación Ejecutiva, Unidades, Autoridad Investigadora, Centro de Estudios, Coordinaciones Generales y Direcciones Generales.
Fiscalía General de la República (FGR)	Fiscal General de la República	El Consejo Técnico, estará integrado por la persona titular de la Fiscalía, quien lo presidirá y por los Fiscales a que se refiere la Ley y estará facultado para aprobar, evaluar y conocer de la ejecución de los programas y proyectos a cargo del Instituto y conocer y aprobar en su caso los informes que presente su titular, el cual será designado por la persona titular de la Fiscalía General de la República	Fiscal General; Coordinación General; Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos; Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Fiscalía Especializada de Asuntos Internos; Coordinación de Investigación y Persecución Penal; Coordinación de Métodos de Investigación; Coordinación de Planeación y Administración; Órgano Interno de Control; Centro de Formación y

			Servicio Profesional de Carrera; Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y Las Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General, a través de acuerdos generales, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento, y acorde con el Plan de Persecución Penal.
--	--	--	--

3.4.1. Requisitos de titularidad.

El carácter técnico y especializado de los Órganos Constitucionales Autónomos, es una característica que viene mayormente involucrada a cuestiones de estructura, organización y funcionamiento. Es indispensable que los integrantes de cada uno de los órganos constitucionales, tengan reconocida trayectoria en la materia que les compete, de manera que se constituya un primer paso para garantizar que la actividad a realizar gozará de resultados adecuados.

Tanto la norma constitucional como legal delinea los requisitos que deben ser satisfechos en la cuestión técnica y de conocimientos para poder acceder a la integración de algún órgano de esta naturaleza, a continuación, elaboramos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la normativa respectiva, los requisitos para ser apto a un lugar en algún órgano constitucional:

Órgano Constitucional Autónomo	Requisitos de ley (Especialización)
Banco de México (BANXICO)	<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</p>
Instituto Nacional Electoral (INE)	Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, la geografía o la economía, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Cabe señalar que la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establecía como requisito haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia. La actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no contempla como requisito para ser comisionado experiencia relacionada con la materia.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Ser profesionales con experiencia mínima de diez años en materias relacionadas con la educación, la evaluación, las ciencias sociales o áreas afines, así como tener experiencia docente en cualquier tipo y nivel educativo.
Consejo Nacional de Evaluación de la	Sin ley reglamentaria

Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	
Fiscalía General de la República (FGR)	Contar, con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

3.4.2. Procedimiento de designación

Una de las principales características de los poderes públicos, específicamente del Ejecutivo y Legislativo, en cuanto a elección se refiere, es que son sometidos al voto de los ciudadanos en un ejercicio de democracia representativa. En el caso del Poder Judicial, solamente ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasan por el filtro de la propuesta del presidente de la República con aprobación del Senado, en caso del primero y, en el segundo, propuesta de la SCJN y aprobación del Senado.

En lo que se refiere a los Órganos Constitucionales Autónomos, la designación de sus integrantes pasa invariablemente por una incidencia de los poderes públicos. Ya sea nombramiento directo del Ejecutivo Federal, elección por parte del Senado o de la Cámara de Diputados, lo que, derivado de las funciones técnicas y especializadas, requiere de mecanismos despartidizados, que como lo hemos observado en los últimos años, algunos nombramientos se traban por las tensiones políticas que prevalecen.

De esta manera, de conformidad con lo establecido a nivel constitucional y como la normativa secundaria, se aprecian los siguientes mecanismos de designación de sus integrantes, cuadro que elaboramos para su mayor apreciación:

Órgano Constitucional Autónomo	Procedimiento de designación
Banco de México (BANXICO)	Designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente
Instituto Nacional Electoral (INE)	<p>Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. En caso de que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;</p> <p>Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.</p>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Elegido 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.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	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.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	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

	<p>días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.</p> <p>En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.</p>
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	<p>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 cubrirla 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 resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.</p> <p>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.</p>
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	<p>Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de 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 hiciera, 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.</p>
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	<p>Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los</p>

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	<p>titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.</p> <p>El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.</p> <p>Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.</p> <p>El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.</p> <p>La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior.</p> <p>Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado</p>
---	--

	directamente por el Ejecutivo.
Fiscalía General de la República (FGR)	<p>A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo.</p> <p>En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p>Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p>

3.4.3. Procedimiento de elección de presidente.

Dentro de las varias facetas de autonomía, la que hace referencia a la “autonomía de gestión” resulta indispensable para que los poderes públicos y órganos constitucionales puedan tener libertad al interior para determinar

procedimientos de nombramientos de mandos debajo del órgano superior y auto-organización. Como referencia para el asunto en particular, en el caso, del titular del Ejecutivo, al ser un poder unipersonal no requiere de algún procedimiento diferente para ser nombrado que cuando recibe propiamente la Constancia de Mayoría expedida por el pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por el lado de la Cámara de Diputados y Senadores, se establecen procedimientos para nombrar al presidente de la Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política. De igual manera, en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y TEPJF, se establecen sus medios para alcanzar los consensos para el nombramiento de su presidente.

En lo relativo a algunos Órganos Constitucionales Autónomos se mina la posibilidad de que se lleguen a acuerdos al interior de la institución para el nombramiento de sus presidentes, de manera que la incidencia de los poderes de la Unión no solamente se encuentra presente en el proceso de designación sino en la determinación de quien ejecutara la encomienda de presidente del órgano.

De lo establecido en el artículo 38 de la Ley del Banco de México, se establece que la Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, de entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; mientras que por el lado del titular del INEGI, de conformidad con lo señalado en el artículo 67, segundo párrafo de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de entre los miembros de la Junta de Gobierno, el Ejecutivo Federal nombrará al Presidente del Instituto, quien presidirá el citado órgano colegiado.

No solamente, existe una incidencia del poder Ejecutivo en el nombramiento sino también intervención tanto de la Cámara de Diputados

como de Senadores, en este caso, primeramente, hacemos referencia a la situación del CONEVAL que con base en lo señalado en la Constitución política a falta de ley reglamentaria para clarificar el proceso de elección de presidente, se está a lo que dispone el inciso C del artículo 26 para elegir a los Consejeros, esto es, nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

La Cámara baja también tiene incidencia en la elección del presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como muestra lo señalado en el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se propone al Pleno la integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral”⁹⁵,

En lo que toca a la participación de la Cámara de Senadores, su injerencia se ubica en el nombramiento del presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia, ya que con lo que delinea la Constitución en su artículo 28, “serán nombrados 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”.

Solamente el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, su presidente es electo por el voto de sus integrantes, ya sea por voto mayoritario que es de cuando menos cinco votos a favor respectivamente.

⁹⁵Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se propone al Pleno la integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Consultado:http://www.diputados.gob.mx/documentos/INE/Acuerdo_JUCOPO_integracion_Instituto_Nacional_Electoral_3_de_abril_2014.pdf

En lo que toca a la CNDH y la Fiscalía General de la República, al ser órganos unipersonales y no colegiados en cuanto a su titular no se observan procedimientos de designación de presidente o representante del órgano.

En virtud de lo anterior, la injerencia y politización de los Órganos Constitucionales Autónomos no solamente se circunscribe al procedimiento de nombramiento de sus integrantes, sino que va más allá al lacerar su autonomía de gestión para poder establecer mecanismos internos de selección de su presidente, de manera que rompe con la dinámica sana de discusión, propuestas, programas de trabajo contrastadas con la de los demás integrantes en un contexto para elegir al titular del órgano.

3.4.4. Estabilidad para el desempeño.

El marco constitucional y normativo establecen los elementos para el correcto desempeño de las actividades de los poderes públicos y de los Órganos Constitucionales Autónomos. En el caso específicamente del poder Ejecutivo a excepción del presidente de la República, los integrantes de la administración están subordinados a la necesidad del titular con lo que pueden ser removidos por su voluntad.

En el caso de los poderes Legislativo y Judicial, se encuentra a lo que dispone la Constitución en el aspecto de la temporalidad para su desempeño. En el caso de los de los diputados por el periodo de 3 años y senadores por un lapso de 6 años, con lo que comúnmente los legisladores empalman su periodo con el ejercicio de la administración pública.

Respecto del poder Judicial, tanto ministros y magistrados son periodos transexenales, lo que sucede de igual manera con los titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Lo anterior, es referente a los periodos para el desempeño de sus actividades, por lo que la actividad de los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos tiene que estar alejado a las coyunturas políticas y procesos de misma índole.

Sin embargo, existen situaciones que alteran el orden constitucional imperante a través de reformas del mismo nivel que modifican el escenario de los OCA's. El caso más detectable es el relativo a la transición del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, producto de la reforma política de 2014, que modifico la conceptualización del órgano electoral, así como de los consejeros que la integraban.

Es aquí, donde la estabilidad para el desempeño cobra relevancia, ya que para el correcto desempeño de la actividad pública se requiere de cláusulas constitucionales y legales para ejercerla. Así como elementos para el seguro ejercicio, además de condiciones de responsabilidad con el ejercicio público dentro de los diferentes supuestos en lo que los integrantes pudieran incurrir y por tal motivo pudieran ser removidos.

De lo anterior, se destaca que la estabilidad en el desempeño para el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos pasa por tener un periodo de duración para el encargo, posibilidad de reelección para el caso del presidente del Órgano y estar sometidos a los mecanismos de remoción que se establecen a nivel constitucional, sin sometimiento de periodos sexenales de gobierno, no obstante, lo anterior, prevalece una incidencia de índole política en su desarrollo.

3.4.5. Causas de remoción.

La actividad pública requiere de elementos esenciales para poder ejecutarse diligentemente sin menoscabar materialmente la esfera de derechos

de los gobernados o la buena administración de la institución. Si bien el adecuado desempeño se consagra con la estabilidad del cargo, existen circunstancias que constitucional y legalmente son sancionadas por la acción u omisión en el encargo que deriven en lesiones patrimoniales para la institución y los particulares.

En este aspecto, el artículo 108 constitucional, en su primer párrafo establece que:

Para los efectos de las responsabilidades se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Como puede observarse, se reputan como servidores públicos a los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos, con lo que están sometidos a lo establecido en el artículo constitucional precedente.

De los lineamientos del Título Cuarto, se han desprendido varias modalidades de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos señalados en el numeral 108.

Concatenando lo anterior, con lo sustentado por nuestro máximo tribunal constitucional, se puede señalar el siguiente criterio⁹⁶:

⁹⁶Tesis: P. LX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril 1996, p. 128.

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

De esta manera, cabe precisar que existen diversos mecanismos para la imposición de una determinada responsabilidad, con efectos y alcances diferenciados entre ellos, con lo que se pretende garantizar el desempeño ético y diligente de las instituciones a través de sus servidores públicos.

Si bien, es claro que la remoción de los servidores públicos de alta jerarquía de los Órganos Constitucionales Autónomos, se someten a las determinaciones del título IV de la Constitución Política, derivado de las reformas en materia anticorrupción, se estableció una innovación a la regla de los tipos de responsabilidad previstos, ya que en observancia a lo establecido en el artículo 28, fracción XI, los comisionados del IFT y COFECE, podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros del Senado, por falta grave en el ejercicio de su función, condición que no está plena y claramente establecida.

3.4.5.1. Responsabilidad Penal.

Cuando hacemos referencia a la responsabilidad penal, es ineludible atender la condición del fuero constitucional de algunos servidores públicos para comprender sus alcances. Primeramente, se ha entendido por fuero “como aquella prerrogativa de senadores y diputados - así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución- que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea.”⁹⁷

En el tratamiento del fuero constitucional confluyen tres elementos importantes: inmunidad judicial, fuero parlamentario y fuero presidencial. Sobre inmunidad judicial se tiene un alcance que se encuentra:

Dirigida a altos funcionarios (secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y titulares de órganos constitucionales autónomos), quienes no pueden ser procesados penalmente hasta que la Cámara de Diputados otorgue su aprobación para hacerlo, mediante la figura de declaración de procedencia —coloquialmente conocida como desafuero.⁹⁸

En el caso de responsabilidad penal, solamente se vincula lo tocante a inmunidad judicial y fuero presidencial, ya que el fuero parlamentario se les tiene reservado a los legisladores, de conformidad con lo establecido en el numeral 61 de nuestra Constitución, de manera que “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

⁹⁷Sistema de Información Legislativa, “Fuero constitucional”, consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=106>

⁹⁸Castellanos, Roberto, et.al., “Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México”, *Reporte de Temas Estratégicos*, México 2017, número 42, p.6.

Así, el fundamento de la responsabilidad penal, y producto de la interpretación sistemática del mismo precepto para desprender lo relativo al fuero constitucional en el aspecto de inmunidad judicial, se encuentra radicado en lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, para determinar que:

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

Con lo anteriormente observado, se constata que los alcances de la responsabilidad penal pasan esencialmente en la sanción derivada de la ley penal sobre la acción u omisión ejecutada por un servidor público de los mencionados en el artículo 108 constitucional.

Resulta adecuado señalar que, en el caso del presidente de la República, prevalece lo referente al fuero presidencial, lo anterior se circunscribe a lo señalado en el párrafo segundo del artículo 108, donde “el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

De tal manera que, si algún servidor público encuadra en algún supuesto de la ley penal, puede ser sujeto de responsabilidad penal, donde el primer escenario es un proceso de declaración de procedencia o coloquialmente conocido como “desafuero” efectuado por la Cámara de

Diputados para retirarle la inmunidad procesal y estar en aptitud de ser objeto de un proceso penal ante la autoridad competente.

En la relación de responsabilidad penal y Órganos Constitucionales Autónomos, es de apreciar que solamente el Fiscal General de la República, así como los consejeros y el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral gozan de inmunidad procesal y, por ende, pueden ser sujetos a un proceso de declaración de procedencia.

En virtud de lo anterior, la idea de inmunidad procesal parecer tener un halo político, sobre todo si vemos en cuanto a lo que órganos constitucionales que tienen implicación. En la actualidad, se ha asumido un debate al interior del Congreso Mexicano para eliminar la figura del fuero en el aspecto de la inmunidad procesal y fuero presidencial.⁹⁹

3.4.5.2. Responsabilidad Administrativa.

La configuración de la responsabilidad administrativa es derivada de la actualización de la fracción III del artículo 109 constitucional, que determina que:

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

⁹⁹ Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos, a cargo del diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Morena, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>,

La responsabilidad administrativa es derivada de la falta de observancia de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para el ejercicio de un cargo o comisión de un servidor público.

En cuanto a su reglamentación para la substanciación del procedimiento, así como de las sanciones a las que se puede hacer acreedor el servidor público, se establecen en lo que determina la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de julio de 2016, y que se contemplan en: faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos, ubicadas en el numeral 49 y faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, del numeral 51 al 64.

Es menester señalar, que en el proceso de responsabilidad administrativa confluyen una autoridad investigadora, autoridad substanciadora y autoridad ejecutora.

En el caso de la autoridad investigadora, de conformidad con el glosario de la LGRA se comprende a la “autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas.”

En lo que toca a la autoridad substanciadora, se establece en el mismo glosario, que en el “ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad

substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora”.

Y, por último, la autoridad resolutora, hace referencia que “tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente.”

Como se puede observar, debe confluir al interior del ente público, la autoridad facultada para la imposición de las sanciones, en las que en razón de la institución a que haga referencia puede ser: la Secretaria de la Función Pública, Órganos Internos de Control, Auditoría Superior de la Federación, y entidades de fiscalización de los estados, SCJN y Consejo de la Judicatura, Tribunales competentes y unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado.

En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, la facultad de ejercitar el proceso de responsabilidad administrativa pasa esencialmente por la actividad de sus Órganos Internos de Control, lo cuales se sujetan a lo siguiente, de conformidad a lo establecido en la norma constitucional y secundaria, para lo cual, el siguiente cuadro que presentamos y elaboramos:

Órgano Constitucional Autónomo	Órgano de control interno (OIC)	Designación (OIC)
Banco de México (BANXICO)	El Órgano Interno de Control estará integrado por la Junta de Gobierno, la Comisión de responsabilidades, la Dirección de Control Interno, la Unidad de	Procedimiento interno

	Auditoría y la Dirección Jurídica. (Artículo 31 Ter, Reglamento interior BANXICO)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. (Artículo 487 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículo 487 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. (Art. 24 Bis, Ley CNDH)	El Titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 24 Quinquies Ley de la CNDH)
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. (Art. 91 Ley del Sistema Nacional de información estadística y geográfica)	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 91 Bis Ley del

		Sistema Nacional de información estadística y geográfica)
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.(Art. 51 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 52 Bis. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública)
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá un titular que lo representará y contará con la estructura orgánica, personal y recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto. (Art. 61 Ley del INEE)	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.(Art. 62 Ley del INEE)
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Al no existir ley reglamentaria se sigue que: Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales.(Art. 62 Ley de Entidades Paraestatales)	Al no existir ley reglamentaria, el Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría, en términos de lo dispuesto en el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica, será designado por el Secretario de la Función Pública.
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. (Art. 37 Ley Federal	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes

	de Competencia Económica)	de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 40 Ley Federal de Competencia Económica)
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. (Art. 35 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión)	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 37 Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión)
Fiscalía General de la República (FGR)	El Órgano Interno de Control es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de la Fiscalía General de la República. (Art. 34 Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República)	El titular del Órgano Interno de Control será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 35 Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República)

Como es de observarse, los titulares de los órganos internos de control de los Órganos Constitucionales Autónomos, a excepción del Banco de México que lo hace a través de un procedimiento interno y del

CONEVAL, que al carecer de una ley reglamentaria siguen el procedimiento de designación por la Secretaría de la Función Pública, los demás son designados por la Cámara de Diputados en un ejercicio de control político, que rompe con la posibilidad de solapar actos contrarios a la administración, si fueran designados por el propio órgano constitucional.

3.4.5.3. Responsabilidad Civil.

Al hablar de responsabilidad civil de los servidores públicos se entiende específicamente que derivado de su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

De esta manera, “la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño y/o perjuicio al patrimonio de una persona en su carácter de particular”.¹⁰⁰

Al hablar de los tipos de responsabilidad, claramente se establece una relación entre los sujetos, es decir, autoridad-gobernado, o simplemente autoridad, sin embargo, en el caso de la responsabilidad civil, también puede apreciarse una relación entre particulares, que tenga de por medio resolver una controversia en tribunales ordinarios, de manera que la pretensión por lesión de alguna de las partes pueda ser demandada.

Sobre la línea de la responsabilidad civil de los servidores públicos, nuestro marco constitucional en su numeral 109, específicamente en su último párrafo establece que “la responsabilidad del Estado por los daños

¹⁰⁰ López Olvera, Miguel, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, IJ-UNAM, 2013, pp. 41 y 42.

que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

La conceptualización de la responsabilidad civil en materia de servidores públicos ha ido evolucionando a una posición más simplificadora e integradora para garantizar una respuesta adecuada del Estado Mexicano.

Lo anterior es derivado de la derogación del artículo 1927 del Código Civil Federal, donde se asumía la responsabilidad del Estado como solidaria para actos ilícitos dolosos, y subsidiarios para las demás formas, con lo cual el Estado solo daba respuesta ante la insolvencia total o parcial del servidor público directamente responsable. Producto de la derogación del artículo en comento, se conceptualiza lo señalado en el artículo 109 constitucional, párrafo último, para entender la responsabilidad como objetiva y directa, cambiando el paradigma, donde ahora el gobernado, a través de la responsabilidad directa por un daño del Estado, podrá demandarla directamente sin la obligación de demostrar la condición de ilicitud o dolo realizado por el servidor público, de manera que solamente se manifieste la irregularidad en la actuación. Mientras que la condición de objetiva hace referencia específicamente a que el gobernado no tiene necesidad de resistir los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado Mexicano.

En virtud de lo anterior, la responsabilidad civil se adapta a una nueva conceptualización que da paso a la responsabilidad patrimonial del Estado. Con lo cual:

La inclusión de la responsabilidad civil objetiva y directa en la Constitución Política y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, permite que

aquellas personas que sufran daños, sin obligación jurídica de soportarlos, en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado tendrán derecho a una indemnización, debiendo demostrar únicamente que no existe fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.¹⁰¹

Retomando lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en lo que toca a los Órganos Constitucionales Autónomos, el artículo 2, los considera como entes públicos y sujetos a lo que establece la normativa en materia de responsabilidad civil de alcance patrimonial.

3.4.5.4. Responsabilidad Política.

El acercamiento a la responsabilidad política hace principalmente referencia a “aquella que puede atribuirse a un servidor público como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político.”¹⁰²

Siguiendo los preceptos constitucionales que dan tratamiento a la responsabilidad política, es observable lo establecido en la fracción I del artículo 109, al determinar que “se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

¹⁰¹ Torres Herrera, Roberto, “La responsabilidad civil como antecedente de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado”. Experiencia mexicana, en Augusto Damsky, Isacc et al. (Coord), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, IJ-UNAM, 2007, p.735

¹⁰² Orozco Henríquez, Jesús, “Artículo 109”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa, 2000, t. IV, p. 174.

Lo anterior se concatena con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al enlistar los supuestos que encuadran como perjuicio al interés público fundamental y buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones a los derechos humanos;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Si alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional comete algún supuesto del artículo 7 de la LFRSP, se incoará en su contra un procedimiento de Juicio Político, en el que interviene la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia.

Cabe señalar que el juicio en comento puede comenzar durante el ejercicio de las funciones del servidor público o, en su defecto, dentro del año posterior a la conclusión de la función.

En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, se menciona de manera explícita, en el numeral 110 constitucional, a Fiscal General de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral para posteriormente generalizarlo en integrantes de los órganos constitucionales autónomos.

3.5. Control Inter orgánico.

La correcta armonía en un Estado constitucional, en lo que se refiere a sus autoridades, pasa esencialmente por transparentar la actividad pública y mantener a través de los mecanismos constitucionales y políticos un orden legal de los actos que emiten.

La función de la división de poderes aunado al equilibrio de los mismos es indispensable para mantener la eficacia del orden legal establecido, de forma que, aunque se goza de autonomía para ejecutar sus determinaciones existen circunstancias que pueden alterar el flujo adecuado de la función pública, con lo que se hace imperioso tener al alcance el ejercicio de controles jurídicos y políticos.

Como se ha observado, el control del poder público, pasa por vertientes de orden intra-orgánico, inter-orgánico y supra-orgánico. En la relación entre los diversos poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos existen supuestos donde un poder de la Unión, observa y analiza la adecuación de la actividad de otro ente para mantener un equilibrio y certidumbre en el actuar.

Así, existen mecanismos de control político y jurídico que se ejercen entre poderes para garantizar el orden constitucional.

En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, están sujetos, de conformidad con la Constitución y la normativa a controles políticos y jurídicos, con la intervención de algún poder público en aras de un equilibrio institucional.

3.5.1. Control jurídico y político.

Al constituirse como entes públicos, los Órganos Constitucionales Autónomos tienen que someter sus determinaciones a los parámetros constitucionales y legales. No obstante, en algunas ocasiones sus decisiones pueden alterar la esfera jurídica de los gobernados o entrar en conflictos competenciales con otras autoridades.

De esta manera, con conocimiento de los alcances del control político y jurídico, los OCA's, derivado de disposiciones constitucionales, son objeto de control en ambas vertientes.

En el aspecto del control político, la vinculación se ubica plenamente con el Poder Legislativo, de las que se destacan la designación de los integrantes de los Órganos Internos de Control, las comparecencias ante el pleno de Cámara de Diputados, así como la entrega de informe de actividades ante los órganos camerales.

Como se estableció en lo relativo a la responsabilidad administrativa (véase subcapítulo 3.4.5.2), con la excepción del Banco de México que lo hace a través de un procedimiento interno, así como del CONEVAL, que al carecer de una ley reglamentaria siguen el procedimiento de designación por la Secretaría de la Función Pública, los titulares de los órganos internos de control son designados por la Cámara de Diputados, con lo que se actualiza un control político y de transparencia.

Por el lado de las comparecencias ante el órgano cameral y presentación de informes, desde lo establecido en nuestro orden constitucional y la normativa aplicable se observa lo siguiente, con el siguiente esquema que elaboramos:

Órgano Constitucional Autónomo	Fundamento legal	Control político
Banco de México (BANXICO)	Art. 47, fracción XIII de la Ley del Banco de México	Comparecer ante comisiones del Senado de la República cada año, durante el segundo periodo ordinario de sesiones, a rendir un informe del cumplimiento del mandato.
Instituto Nacional Electoral (INE)	No se contempla a nivel constitucional mecanismos para la presentación de informes de actividades o comparecencias ante algún poder de la Unión.	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Art. 102, inciso b, párrafo noveno CPEUM	El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Art. 86 Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	El Instituto deberá presentar en marzo de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión: I. Los resultados de la ejecución del Programa Anual de Información Estadística y

		<p>Geográfica correspondiente al año inmediato anterior;</p> <p>II. Un informe de las actividades de los Comités de los Subsistemas, y</p> <p>III. Su informe anual de actividades y sobre el ejercicio del gasto correspondiente al ejercicio inmediato anterior.</p> <p>Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al presidente para que rinda informes sobre las políticas y actividades del Instituto.</p>
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Art. 6, fracción VIII CPEUM	El comisionado presidente estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Art. 44, fracción XII Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	Presentar al Congreso de la Unión, a la Conferencia y a la sociedad en general, el informe anual respecto del estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, aprobado por la Junta.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Art. 26, Inciso C, párrafo cuarto CPEUM	El presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)		Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Art. 28, párrafo 21, fracción octava. CPEUM	El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas.
Fiscalía General de la República (FGR)	Art. 102, inciso A, fracción sexta. CPEUM	El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

En lo que toca al control jurídico, o equilibrado por el Poder Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos, se someten a los mecanismos de control constitucional que establece nuestro orden normativo superior.

Observando que el control constitucional se puede ejercer a través de la controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y juicio de amparo, se destaca que de conformidad con lo señalado en el artículo 105 constitucional, fracción primera, inciso I, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre: “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”.

En lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad, este mecanismo en el caso de los OCA's solamente se tiene reservado para la CNDH, el INAI y la Fiscalía General de la República, siendo un imperativo establecer plenamente la acción a todos los órganos constitucionales por el papel de dirección en la estructura del Estado mexicano.

Por último, en lo referente al juicio de garantías, la procedencia del mismo queda reservada a los gobernados para los actos de autoridad emitidos por los Órganos Constitucionales Autónomos, no obstante, existen situaciones que no siguen el patrón general para la competencia y substanciación del juicio de amparo.

Los casos de excepción son los relacionados con las recomendaciones emitidas por la CNDH, que no se constituyen como actos de autoridad para efecto de amparo (véase subcapítulo 3.1.2).

El otro caso, es el relacionado con la materia electoral, donde tiene participación respecto de los actos, el mismo Instituto Nacional Electoral, los cuales en caso de inconformidad sobre aquellos, se seguirán ante el órgano competente para conocer de las controversias en la materia, en este caso será el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no los Juzgados de Distrito o Tribunales Colegiados de Circuito como es la regla común, todo lo anterior de conformidad con el artículo 99 constitucional y el numeral 61 fracción IV y XV, de la Ley de Amparo.

Por todo lo anteriormente vertido, queda clarificado que los actos de los Órganos Constitucionales Autónomos se constituyen como situaciones que modifican la esfera jurídica y tienen que estar sometidos al control constitucional

y al equilibrio político, argumento que permite considerarlos plenamente como un poder público con incidencia mayor en la consecución de las finalidades del Estado.

3.6. Ejercicio presupuestario.

El ejercicio presupuestario, como lo señalamos en lo relativo a la autonomía presupuestaria, implica que los entes públicos se encuentran en la libertad de disponer de los recursos que le asigna la Federación de manera libre. No obstante, existe un primer paso para poder estar en disponibilidad de ejercitar los recursos, el cual se encuentra en lo que dispone el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En términos generales, los Órganos Constitucionales Autónomos, tienen que aprobar sus proyectos de presupuesto para enviarlos a la Secretaría de Hacienda y sean integrados al proyecto de Presupuesto de Egresos que es aprobado anualmente.

Vinculando la cuestión del presupuesto con la equiparación de poderes públicos, podemos señalar lo establecido en el artículo 75, párrafo tercero de nuestra Constitución Política que determina que “los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.”

Lo anterior implica mantener en una misma línea a los poderes tradicionales con los órganos constitucionales para designar con autonomía lo relativo en materia de remuneraciones.

La existencia de una autonomía presupuestaria, no implica una discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto, ya que como lo señala en su inciso f), la fracción primera del artículo 5 de la LFPRH, en el caso de los órganos constitucionales deben “llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.”

De esta manera, el ejercicio presupuestario, pasa necesariamente por los lineamientos que establece la ley para integrarlos en el presupuesto de egresos, así como a una transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la cuenta pública, todo lo anterior, sin menoscabar su autonomía presupuestaria.

3.7. Transparencia y rendición de cuentas.

Constituidos como entes públicos, los Órganos Constitucionales Autónomos, se constituyen como sujetos para el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

Como se señaló líneas arriba, la rendición de cuentas se encuentra mayormente vinculada con el ejercicio presupuestario, de manera que se está a lo que son las disposiciones constitucionales y legales que ya se han establecido.

En el caso de la transparencia y el acceso a la información, éste se encuentra constituido como un derecho de los gobernados para conocer la actividad de los entes públicos, todo lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Según lo dispuesto en el artículo 23 de la LGTAIP, los órganos constitucionales, se constituyen como sujetos obligados a transparentar, así como permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder.

Con lo anterior, los OCA's deben considerar dentro de su organigrama Unidades de Transparencia que atiendan todo lo relativo a la materia por disposición legal.

CAPÍTULO 4: FORTALECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DE LOS INTEGRANTES DE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

4.1. Incorporación a la estructura de gobierno del Estado Mexicano.

Después de un recorrido por los elementos del Estado, así como de las particularidades del Estado mexicano, resulta pertinente a partir de la conceptualización flexible de la división de poderes, establecer que por la calidad constitucional, legal y política de los Órganos Constitucionales Autónomos, es menester colocarlos plenamente como integrantes de la estructura del gobierno mexicano, para ser considerados como un “cuarto poder” sin tener esta denominación de la tradicional triada.

Lo anterior resulta imperativo por su incidencia en la dirección política y de gobierno del Estado, además de que la presente incorporación fundamentalmente abonaría a otorgar certeza respecto de su naturaleza jurídica, así como sumar a la doctrina y practicidad constitucional.

4.1.1. Concepto uniforme: Órganos Constitucionales Autónomos.

Una de las problemáticas que enfrentan los órganos constitucionales es las variadas conceptualizaciones para hacer referencia a ellos. Desde el ámbito de nuestra Constitución política, pasando por lo plasmado en la normativa que los rige no existe una homogeneidad, con lo que se generan problemas de concepto, así como de efectos jurídicos diversos.

Como lo indicamos en el desarrollo de la investigación, existe una equiparación entre órganos y organismos, así como otorgar una naturaleza jurídica no uniforme.

De forma, que el primer paso para avanzar en su estudio y consideración, es colocarlos adecuadamente en el artículo 49 constitucional como parte de la estructura del gobierno mexicano, con lo que se establezca un concepto uniforme que clarifique su naturaleza jurídica y la forma de concebirlos.

Así, plenamente establecido que la referencia a “órganos” se entiende como el conferir una actividad directa e inmediata del Estado, con una plena relación de coordinación con los tres poderes de la Unión, donde prevalezca el principio de independencia y autonomía en sus determinaciones.

En virtud de lo anterior, desde la perspectiva constitucional y legal es pertinente introducir la denominación en el artículo 49 constitucional de: *Órganos Constitucionales Autónomos*, de manera, que queden plenamente adecuados a nuestro marco constitucional.

4.1.2. Adición al artículo 49 constitucional.

Un primer paso para la construcción de herramientas que permitan garantizar la independencia de los Órganos Constitucionales Autónomos es la adición constitucional de un tercer párrafo al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que se establezca a los Órganos Constitucionales Autónomos como parte formal de la estructura del gobierno mexicano, dentro de las misma línea del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

4.2. Despolitización del sistema actual de designación.

Aunada a todas las características intrínsecas de los Órganos Constitucionales Autónomos, la despolitización, que implica romper con el manejo político que la han imprimido las fuerzas ideológicas en el interior del

Congreso se adecuaría como un elemento necesario e indispensable. Podría parecer que a partir de la función técnica y especializada se rompería con el cerco de una actividad política, sin embargo, en los hechos tal aseveración no se ha enmarcado en una realidad.

Si bien todos los grupos sociales e individuos en particular realizan actividades de índole política por su vinculación con los demás actores sociales, en el caso de la política ejercida desde los partidos ha contaminado las posturas más legítimas, así como los proyectos de reforma e instituciones que pudieran dar lugar.

En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, a partir de un ejercicio de retirar actividades técnicas y especializadas a las Administración Pública, se rompió con el ámbito de imprimirle un carácter político desde la esfera del poder Ejecutivo a las decisiones, sin embargo, al observar los procedimientos de designación que derivan en cuotas y afinidades entre los diversos grupos y partidos políticos se ha trastocado la verdadera intención de los OCA's, así como de su eficacia y la independencia de sus decisiones.

Como se observó en el subcapítulo 3.4.2., en todas las designaciones de los titulares de los órganos constitucionales se observa una intervención plena de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien por un lado es una determinación unilateral del Presidente de la República que se ratifica por alguna de las Cámaras, en otros casos es una actividad exclusiva de éstos.

De esta forma existe un alto grado de politización en las decisiones para designar integrantes de algún órgano constitucional, lo anterior se ve en las cuotas entre partidos políticos, como se ha percibido últimamente en la elección de consejeros del Instituto Nacional Electoral o en la omisión de los poderes de la Unión para ejecutar una reforma constitucional que data de 2014 para

cambiar la naturaleza de la PGR a la Fiscalía General y escoger a su titular y que fue hasta 2019 que se concretó el nuevo modelo.

Y así sucede en menor o mayor medida con los integrantes de los OCA's, por lo que resulta ineludible establecer un mecanismo diferente para designar a los integrantes de los órganos constitucionales, con lo que se cumplan en tiempo y forma con las disposiciones normativas que lo mandatan y romper con la inercia que ha trastocado la actividad del Estado derivado de la politización en las designaciones.

Así, atendiendo lo dicho arriba, entraremos en un contexto de mayor sanidad institucional del Estado por un adecuado desempeño de las funciones, pero teniendo plena certeza que las decisiones de los órganos se ejecutan con base en el conocimiento legal de la situación sin favoritismos partidarios o de grupos preponderantes.

4.2.1. Eliminación de la intervención del presidente de la República.

Por antonomasia, el poder Ejecutivo se caracteriza por ser un poder unipersonal y, por ende, con características unilaterales y discrecionales máxime en un sistema presidencialista como el mexicano sin plenos controles de índole parlamentario.

La relación del poder Ejecutivo con los Órganos Constitucionales Autónomos pasa por su intervención en el proceso de designación de algunos integrantes. En caso del Banco de México y el INEGI, propone a un candidato que el Senado tiene que aprobar; en el caso del INAI y el CONEVAL, puede objetar el nombramiento que realiza el Senado; mientras que en el caso del INEE y de la Fiscalía General de la República somete una terna a la consideración de la Cámara de Senadores.

Este último caso, el relativo a la FGR, la situación del nombramiento del primer titular de esta nueva modalidad como Fiscalía antes del nombramiento en 2019, se politizó a tal grado de ser omisos en la disposición constitucional que mandataba lo conducente, donde se sometió a un vaivén político con intervención de organizaciones de la sociedad civil que pugnaban por un titular con plena independencia.

En este contexto, se promovió la iniciativa “fiscalíaquesirva” que formuló un posicionamiento donde el titular de la Fiscalía General sea designado de una lista elaborada por un “Comité de Designaciones” integrada por 5 ciudadanos cinco ciudadanos de reconocido prestigio académico o profesional, de donde obtendrá una lista de cinco candidatos que se remitirán al Ejecutivo para decantarla en una terna y ser electo por el Senado de la República.

Como es de observarse en el procedimiento del colectivo de “fiscalíaquesirva” sigue siendo participe el presidente de la República, que, aunque no es una decisión directa sin filtros, el halo de ser seleccionado en una terna para que el Senado la apruebe, deja una sensación de beneplácito con el presidente en turno, lo que en menor o mayor medida condiciona su autonomía e independencia profesional.

Por lo que, en nuestra opinión, alejar al presidente de la República en los procesos de designación de titulares de los órganos constitucionales resulta indispensable para garantizar la independencia de sus integrantes, donde prevalezcan decisiones de interés general y no sexenal.

Así, una parte de lo que proponemos radica en eliminar la participación del Ejecutivo, ya sea en proponer u objetar, ya que por un lado al eliminar la posibilidad de proponer, rompería con la calidad de discrecionalidad unilateral de su función, además que por las actividades que realizan los OCA's,

verbigracia, la Fiscalía General, podrían involucrarse actos del Ejecutivo, para lo cual se requieren de instituciones sólidas, confiables e independientes para resolver algún asunto con tal característica.

En cuanto al caso de objetar un nombramiento, su eliminación, alejaría la posibilidad de descartar a un candidato que por razones políticas no resulte adecuado la actividad presidencial, aunado a que existen mecanismos legales para la remoción en caso de responsabilidad. Con lo cual hay condiciones para proponer dicha postura.

4.2.2. Limitación de la facultad de propuesta del Congreso de la Unión.

El poder público, donde por antonomasia, se expresa no solamente la voluntad popular sino también la pluralidad ideológica, es el Congreso de la Unión. Como se observó en el desarrollo de la investigación, el Poder Legislativo en nuestro país se caracteriza por su bicameralismo, donde prevalece una Cámara de Senadores y otra de Diputados.

De igual manera, se ha especificado que el Senado representa el pacto federal, mientras que la Cámara de Diputados hace representación de la ciudadanía.

Para los efectos de nuestra investigación, la vinculación del poder Legislativo con los Órganos Constitucionales Autónomos, pasa en un ejercicio de control político, ya sea desde la aprobación de sus integrantes, pasando por la designación de los titulares de los órganos de control interno y finalizando con el recibimiento de informes de actividades y comparecencias para tratar temas en la materia a que se refiera.

Con exclusión de la actividad de control político por comparecencia o informe de actividades, tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados juegan ambos un papel en la designación de los integrantes de los OCA's.

La participación en el proceso de designación se observan dos condiciones: la designación directa y la ratificación. En el primer escenario, con un previo análisis interno, y sin la participación de otro ente público, tanto el Senado como Cámara de Diputados, realizan designaciones directas. En lo que toca a Diputados, se observa esta situación en el procedimiento, en el caso del INE y el CONEVAL, mientras que, por el lado del Senado, sucede con la CNDH e INAI.

Respecto a la ratificación, esto acontece bajo una propuesta del presidente de la República, y solamente se da con la participación del Senado, ya que, en el procedimiento de nombramiento en BANXICO, INEGI, INEE, COFECE, IFT y FGR, se observa solo la participación del Senado, dejando alejado a la Cámara de Diputados en alguna ratificación.

Continuando con la inercia de participación, en el nuevo procedimiento que proponemos, es menester considerar al Senado de la República como órgano de equilibrio en la designación del Comité Técnico de Designación independiente, ya que es un órgano con naturaleza diferente y una dinámica política más ágil.

Como se ha sostenido, el Senado:

Es el cuerpo legislativo que, efectivamente, consolida el pacto original, que crea la Federación de sus estados y produce sendos órdenes especiales, el federal y el estatal, coordinados para garantizar el ejercicio cabal de las libertades y de la igualdad y entre los estados integrantes, con la finalidad de crear un Estado superior y soberano al que le entregan una serie de facultades y atribuciones sobre

el conjunto nacional. Además de mantener la representación paritaria de los estados de la Unión, es una Cámara revisora, de contrapeso legislativo, así como de vigilancia y supervisión de los poderes Ejecutivo y Judicial¹⁰³.

En virtud de lo anterior, será el Senado de la República, en un ejercicio simplemente de ratificación quien tendrá participación exclusiva en el procedimiento de designación de los Órganos Constitucionales Autónomos, con lo que se limita la participación del Congreso en su conjunto.

4.3. Nuevo mecanismo técnico-único de designación.

A nuestra consideración, la principal problemática que no ha garantizado un adecuado e independiente ejercicio de las funciones de los Órganos Constitucionales Autónomos, es que se encuentran circunscritos a un procedimiento de designaciones totalmente politizado y secuestrado por los partidos políticos representados en ambas cámaras federales.

Los casos más emblemáticos pasan por el Instituto Nacional Electoral y Fiscalía General de la República, en mayor medida, no obstante, los restantes no se encuentran exentos de la dinámica de cuotas partidistas. De esta manera, la primordial finalidad es establecer un procedimiento ajeno a la situación actual imperante en lo relativo a designaciones, por la trascendencia que en los tiempos presentes juegan los OCA's como entes públicos con una vinculación importante de políticas públicas y gobierno.

Como se ha establecido, los órganos constitucionales se han constituido como un nuevo orden de gobierno con implicaciones relevantes. Si bien, salvo el poder Judicial, tanto el poder Ejecutivo como Legislativo pasan por un proceso de elecciones directas, en el caso de los órganos constitucionales, es

¹⁰³ Alvarado, Arturo, "El Senado de la República. (La Cámara de Senadores, estructura, organización y funcionamiento)" en Gil Villegas, Francisco (Coord), *El Congreso Mexicano*, México, IJ-Cámara de Diputados, 1994, pp. 119 y 120.

menester dejar claro que no pueden someterse a la consideración de las mayorías para la elección de sus integrantes, esto en virtud, de que son entes con un grado de especialización y ejercicio técnico de las materias en las que resuelven, por lo que es imperioso que sean integrados con los mejores perfiles técnicos en aras de establecer las mejores decisiones públicas para beneficio de la generalidad.

Así, a pesar de la calidad de técnico y especializado, no están alejados de los vaivenes de las decisiones políticas, de manera que es fundamental eliminar el actual procedimiento de designaciones donde participan el presidente de la República y los legisladores federales, para integrar un proceso autónomo que vele por calificar de manera independiente y eligiendo las mejores cartas.

Aunado a lo anterior, el procedimiento único e independiente de designación, tiene también como finalidad, apearse a los tiempos que marca la Constitución y la ley para integrar en su totalidad a los órganos constitucionales y no queden incompletos en virtud de falta de acuerdos políticos. De esta manera, se cumplirá en tiempo y forma con cualquier supuesto que requiera colmarse en la materia.

El nuevo mecanismo técnico-único de designación pasa por vincular a las universidades públicas y privadas como entes de participación autónoma y con conocimiento amplio de diversos temas a través de profesores e investigadores para integrar un Comité de Designaciones para escoger a los perfiles idóneos en materia de Órganos Constitucionales Autónomos.

Los pasos que integran el nuevo mecanismo de designación pasan por aprovechar la ya avanzada operación de los OCA's, para encauzar un nuevo formato de elección.

El proceso seguirá la siguiente ruta, lo cual se plasmará en la reforma constitucional en términos generales, con las salvedades de las demás disposiciones legales que se contemplarían colocar en las leyes secundarias de cada uno de los OCA's y en el Reglamento del Senado de la República para complementar el proceso, con lo que se estaría hablando de proponer lo siguiente:

1- Cuando el periodo de algún integrante o titular de un órgano constitucional se encuentre a 6 meses de culminar, exista licencia en exceso del permitido o ausencia definitiva, el presidente del órgano, solicitará al presidente del Senado de la República emitir convocatoria dirigida a las instituciones de educación superior de nivel público y privado de todo el territorio nacional para integrar el Comité de Designaciones (C.D.) el cual tendrá su ubicación dentro del Senado de la República o la Comisión Permanente.

2- Emitida la convocatoria, se abrirá un plazo de 20 días naturales para que investigadores y profesores de universidades públicas y privadas puedan inscribirse y ser seleccionados a través de un mecanismo de insaculación realizado por los presidentes de un mínimo de tres y máximo de 5 comisiones ordinarias del Senado que se vinculen con el OCA, en materia de designación.

3- El cúmulo de comisiones ordinarias que realicen el procedimiento de insaculación, dentro los 30 días siguientes realizará primeramente un análisis de los integrantes de las instituciones educativas que se inscriban, de manera que se determinen a los profesionales especialistas en la materia, así como verificar que no existan vínculos que deriven en posible conflicto de interés y cumplan con la experiencia requerida, para dar paso a la determinación de una

lista de 5 integrantes de universidades, el cual conformará el Comité de Designaciones.

4- El Comité de Designaciones se integrarán por 3 profesores/investigadores honorarios con residencia en la Ciudad de México, y 2, del interior de la República. En caso de no colmar el supuesto anterior, se estará a 5 integrantes que cumplan con la característica de los 3 primeros.

5- Integrado el C.D., con participación de la Mesa Directiva del Senado de la República emitirán la convocatoria general para elegir a quien o quienes integren al Órgano Constitucional Autónomo que lo requiera, el cual tendrán un plazo de 30 días naturales para recibir propuestas de inscripción.

6- Cerrado el plazo, el Comité de Designaciones procederá al análisis de los requisitos de elegibilidad, para emitir un primer dictamen de selección y, proceder al análisis de los requerimientos técnicos y de conocimientos derivados de la presentación de un examen de evaluación y entrevistas realizadas por el Comité, dentro de un periodo de dos meses.

7- El Comité, agotado el periodo de análisis emitirá un dictamen con los 5 perfiles idóneos según la estandarización establecida, para ser sometida a la votación por mayoría calificada del pleno del Senado de la República o Comisión Permanente, previa comparecencia. Si fueran requeridos 2 ó más integrantes se elaborarán ternas por vacante.

8- Dentro de los 15 días posteriores a la emisión del dictamen el Senado efectuará la votación para la elección de integrante del órgano constitucional, en caso de agotado el plazo anterior, sin seleccionar al candidato, la mesa directiva enviará el dictamen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que sea ésta quien esté en aptitud de elegir.

9- Electo el nuevo integrante en cualquier modalidad, se procederá a la toma de protesta del nuevo integrante del órgano constitucional dentro el plazo de los 15 días siguientes.

Lo anterior, se plasmará genéricamente en la reforma constitucional, sin embargo, cabe resaltar que el punto número 1, deberá ser colocado en las leyes secundarias de cada uno de los Órganos Constitucionales Autónomos, mientras que del punto 2 al 9, se establecerá en el Reglamento del Senado de la República bajo un capítulo denominado: “Del Comité de Designaciones de los Órganos Constitucionales Autónomos”

4.3.1. El Comité Técnico y su participación.

La característica primordial del Comité Técnico es su integración con profesores e investigadores de tiempo completo de universidades públicas o privadas. Lo anterior resulta alentador, ya que aleja de cualquier interés de sector, individual o político en la determinación sobre la elección de los integrantes de los órganos constitucionales.

De esta manera, se aleja cualquier interferencia de los sectores que puedan ser involucrados en los asuntos que tratan los diferentes OCA's, así como la actividad profesional individual. De igual manera, se rompe con la incidencia que pudiera tener la denominada “sociedad civil” que enarbola banderas colectivas, pero detrás existen intereses de grupo que no buscan el beneficio general.

En razón de lo anterior, la participación del Comité Técnico por su carácter universitario, técnico y especializado, se encargará de la evaluación con tintes meramente profesionales alejado de la dinámica partidista, con lo anterior se está en la antesala de fortalecer no solo la independencia sino de imprimir mayor dinamismo y eficacia a la actividad de los órganos constitucionales.

4.3.2. Participación del Congreso de la Unión.

Con la introducción del nuevo mecanismo de designación, se elimina la participación del ejecutivo federal y se inserta en una nueva dinámica al Congreso de la Unión a través solamente del Senado de la República.

La función que cumplirá el Senado será de equilibrio en las formas y, la constante actividad de ratificación. A partir de los órganos internos de la Cámara Alta, se otorgará certeza al actuar del Comité Técnico con el apoyo administrativo y humano para encabezar las tareas del proceso de designación.

El Senado ya no conocerá directamente a través de comparecencias en sus comisiones ordinarias de los perfiles que buscan ser candidatos, sino que se convertirá en una especie de legitimación política al solamente escoger de los mejores perfiles al candidato previo a un intercambio de ideas con los senadores, sin tintes de cuotas políticas para finalmente ratificar la lista del Comité a través de la toma de protesta del candidato seleccionado.

Con lo anterior, por la relevancia del Senado como composición de las entidades federativas y por la trascendencia a nivel de todo el territorio mexicano de las decisiones que tomen los OCA's, su participación va en esa medida, buscando romper con la dinámica de cuotas e intereses de los partidos políticos para la búsqueda de perfiles afines.

4.3.3. Designación en caso de ausencia temporal o definitiva.

Una de las situaciones que no se encuentran alejadas de la actividad pública como privada son los casos de ausencia. Como lo detallaremos más adelante, una de las características de la nueva dimensión del capítulo de Órganos Constitucionales Autónomos es la irrenunciabilidad, sin embargo, existen situaciones que deben atenderse en supuestos de ausencia.

En el caso de la ausencia temporal, se estará a lo que señalan los reglamentos secundarios de cada órgano constitucional, ya que son sus plenos o juntas de gobierno quienes deciden respecto de su otorgamiento. No obstante, es menester establecer que se debe plantear un límite temporal de 3 meses como licencia a nivel constitucional.

En el caso de ausencia definitiva por causa de fuerza mayor, con el ánimo de garantizar la certeza en el funcionamiento de los OCA's, se estará al proceso constitucional del Comité Técnico con la salvedad de que se tendrá que efectuar en la mitad del tiempo establecido en los criterios generales para su designación

4.4. Irrenunciabilidad del cargo.

Una constante que se ha observado en el contexto del ejercicio público en México, es la dinámica de salto de un puesto a otro. Lo anterior, prevalece en la Administración Pública y el Poder legislativo, donde sus integrantes la mayoría de las ocasiones no cumplen con el mandato temporal.

Si bien, tanto la Administración Pública como el Congreso de la Unión son entes públicos con una prevalencia de factores políticos que modifican repetidamente la composición humana de los mismos.

En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, es menester la observación de un principio de irrenunciabilidad, salvo por situaciones de causa grave, de forma que se cumplan primeramente con las disposiciones constitucionales y legales que establezcan los plazos y, por otro lado, colocar la función de los órganos constitucionales como una actividad en beneficio de la generalidad en aras de instituciones sólidas.

4.5. Limitante para ocupar cargos de elección popular y gobierno.

En la actualidad la línea de ocupar un cargo público ha sido para algunos la posibilidad de acceder con mayor facilidad a otro en un futuro. En virtud de lo dicho, resulta de suma importancia establecer limitantes para garantizar la no vinculación de los integrantes de los OCA's con algún ente público que limite su independencia y pleno funcionamiento.

Cabe mencionar que los servidores públicos después de agotar la encomienda de ejercitar un cargo público pueden acceder posterior a un año a alguna actividad en el sector privado, todo lo anterior de conformidad con el artículo 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no es óbice lo señalado para colocar un veto en el mismo contexto cuando se haga referencia a cargos públicos o partidarios.

No podemos omitir que la actividad profesional a nivel privado dota de elementos de conocimiento que aplicados al ejercicio público resultan benéficos, no obstante, lo contrario, de pasar de un ejercicio público a otro, deriva en una apreciación sintomática de mal funcionamiento de las instituciones nacionales.

En una atmosfera de independencia de los poderes públicos y los Órganos Constitucionales Autónomos debe evitarse choques que desgasten la credibilidad institucional.

Lo anterior, resulta a colación después de observar el actuar de la ex-comisionada presidenta del INAI, Ximena Puente de la Mora, quien después de integrar un órgano constitucional de amplia relevancia por su vinculación con los poderes públicos como sujetos obligados, se convirtió en diputada plurinominal por el Partido de la Revolución Institucional (PRI) en la LXIV Legislatura (2018-2021) con lo que se transgrede el principio fundamental de independencia de los integrantes y de no vinculación con los partidos políticos.

En virtud de lo anterior, es indispensable establecer una limitante de 2 años antes de un encargo como integrante de algún órgano constitucional y la misma temporalidad para después del mismo. Lo anterior se observará sin ninguna excepción al terminar el encargo en cualquier circunstancia constitucional o legal.

4.6. Adición del capítulo V al título tercero de la Constitución Política para denominarse: *De los Órganos Autónomos Constitucionales.*

Integrados los Órganos Constitucionales Autónomos como parte de la estructura de gobierno del Estado mexicano, a partir de una adición al artículo 49 constitucional, es menester darle sustento jurídico a la figura de los OCA's, por lo que se propone una reforma constitucional en materia de órganos constitucionales, donde prevalezca un capítulo específico ubicado en el artículo 107 constitucional, de manera que la actual redacción del mismo, se traslade al artículo 103, así como la derogación de algunos párrafos constitucionales relativos a Órganos Constitucionales Autónomos para pasar a un escenario de criterios generales.

En virtud de lo anterior se propone una iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un capítulo V al título tercero de la Constitución Política para ubicarse específicamente en el artículo 107, así como diversas modificaciones y derogaciones constitucionales de párrafos relativos a Órganos Constitucionales Autónomos en materia de requisitos de elegibilidad y procedimiento de designación, así como diversos criterios generales.

4.7. Propuesta de reforma constitucional en materia de Órganos Constitucionales Autónomos

Se propone la siguiente reforma constitucional en materia de Órganos Constitucionales Autónomos al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Como se ha apreciado en el desarrollo teórico y práctico del ejercicio del poder público, es de explorado conocimiento actualmente que en el Estado mexicano podemos hablar de una mayor apertura del conocimiento y estudio de las funciones correspondientes de las actividades del gobierno (administrativa, legislativa y judicial).

La flexibilización en el tratamiento de la división de poderes se conjuga con las nuevas necesidades del Estado para dar paso a instituciones que se contagien de los mismos elementos que poseen los poderes tradicionales para ejecutar eficazmente las actividades técnicas y especializadas derivado de los contextos económicos, políticos y sociales que predominan ahora.

De ahí la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos como instituciones encargadas de diversas políticas públicas que han adelgazado el

centralismo gubernamental y se han constituido como órganos dotados de condiciones de igualdad ante sus pares: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Gracias a la flexibilización del poder público, los OCA's se han integrado a la dinámica de la estructura de gobierno del Estado Mexicano, sin embargo, a pesar de gozar de la calidad de autonomía plena, existe una dispersión que vuelve, en algunos casos, el conocer la operatividad de los órganos constitucionales.

Por lo que, como primer paso de la reforma constitucional en materia de órganos constitucionales, es menester colocarlos en la misma línea de los poderes consagrados en el artículo 49 constitucional y, paralelamente alimentarlos de un capítulo específico que otorgue certeza y precisión a su naturaleza jurídica donde se contemplen sus criterios generales.

Desde nuestra perspectiva, lo descrito *supra*, requiere de una condición fundamental, y es la despolitización en términos particulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Es particular y no general, ya que, desde el ejercicio del poder público y su teoría, los órganos del Estado ejecutan actos tendientes a modificar la esfera de los gobernados desde perspectivas políticas o jurídicas. Así al hablar de particular son algunas situaciones que han convertido en botín político el ejercicio de las funciones de los órganos constitucionales.

Estas situaciones pasan esencialmente por la prevalencia de un proceso de designación de sus integrantes que se ha contaminado de las necesidades de los partidos políticos o del titular del poder Ejecutivo que ha provocado paralizaciones de funcionamiento de los OCA's, así como designaciones de personajes muy cercanos a alguna ideología de partido.

Con esta reforma constitucional tendiente a fortalecer el principio de independencia como eje rector para despolitizar a los Órganos Constitucionales Autónomos resulta imperativo, ya que se romperá con el sistema de cuotas que ha prevalecido al interior del Congreso de la Unión para designar a los integrantes de los mismos. Esta reforma pretende que se consolide un mecanismo único, técnico y sin participación directa de partidos políticos para garantizar que los integrantes de los OCA's no tengan ninguna vinculación de cualquier índole con el Poder Legislativo y Ejecutivo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se presente Iniciativa con Proyecto de:

DECRETO

ÚNICO.- Se modifica el párrafo tercero y se suprimen los párrafos cuarto y quinto de la fracción IX del artículo 3, recorriéndose los subsecuentes; Se modifica la fracción octava y se suprimen los párrafos noveno y décimo del inciso A) y se suprime la fracción novena del inciso A del artículo 6, recorriéndose los subsecuentes; Se modifica el párrafo tercero del inciso B, el párrafo segundo y tercero del inciso C) del artículo 26 constitucional; Se modifican los párrafos veintiuno y veintidós; se suprimen los párrafos del veintiséis al treinta del artículo 28 constitucional, recorriéndose los subsecuentes; Se modifica la fracción V, apartado A), párrafo quinto del artículo 41 constitucional; Se adiciona un tercer párrafo al artículo 49; Se modifica el párrafo tercero del apartado A recorriéndose los subsecuentes párrafos y el párrafo séptimo del apartado B del artículo 102 constitucional, recorriéndose los subsecuentes párrafos, se adiciona un capítulo V al título tercero de la Constitución Política para ubicarse en el artículo 107, recorriéndose la actual redacción al artículo 103 para quedar de la manera siguiente:

INEE (Art. 3)
Se modifica el párrafo tercero y se suprimen los párrafos cuarto y quinto de la fracción IX del artículo 3 constitucional, recorriéndose los subsecuentes para

quedar como sigue:

I a VIII...

IX...

...

...

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. 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. 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.

INAI (Art. 6)

Se modifica la fracción octava y se suprimen los párrafos noveno y décimo del inciso A del artículo 6 constitucional; se suprime la fracción novena del inciso A del artículo 6, recorriéndose los subsecuentes para quedar como sigue:

...

...

...

...

...

...

...

El organismo garante se integra por siete comisionados. Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones del artículo 107 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.

INEGI (Art. 26, inciso B)

Se modifica el párrafo tercero del inciso B del artículo 26 constitucional para

<p>quedar como sigue:</p> <p>...</p> <p>...</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.</p>
<p>CONEVAL (Art. 26, inciso C)</p>
<p>Se modifica el párrafo segundo y tercero del inciso C del artículo 26 constitucional para quedar como sigue:</p> <p>...</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. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad.</p> <p>El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido internamente por sus miembros. Durará en su encargo cuatro años, y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>
<p>IFT/COFECE</p>
<p>Se modifican los párrafos veintiuno y veintidós; se suprimen los párrafos del veintiséis al treinta del artículo 28 constitucional, recorriéndose los subsecuentes para quedar como sigue:</p> <p>Párr. 1 a 20.</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.</p> <p>El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado de entre los comisionados a través de un procedimiento interno por un periodo de cuatro años no renovable. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su</p>

<p>encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>INE (Art 41, fracción V, apartado A, párrafo quinto)</p>
<p>Se modifica la fracción V, apartado A, párrafo quinto del artículo 41 constitucional para quedar como sigue:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos.</p> <p>...</p>
<p>FGR (Art. 102, apartado A)</p>
<p>Se modifica el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 constitucional, recorriéndose los subsecuentes párrafos para quedar como sigue:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años.</p> <p>...</p>
<p>CNDH (Art. 102, apartado B, párrafo séptimo)</p>
<p>Se modifica el párrafo séptimo del apartado B del artículo 102 constitucional, recorriéndose los subsecuentes párrafos para quedar como sigue:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo y durará en su encargo cinco años. Sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta</p>

Constitución.

Título Tercero
Capítulo I
De la División de Poderes

Artículo 49...

...

Los Órganos Constitucionales Autónomos forman parte de la organización suprema de la Federación.

Capítulo V
De los Órganos Constitucionales Autónomos

Artículo 107.- Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen a su cargo la función técnica, especializada, específica y regulatoria del Estado mexicano. Gozan de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía plena e independencia en sus determinaciones. Las leyes secundarias establecerán lo conducente en lo relativo al funcionamiento y organización interna.

Se constituyen como órganos constitucionales: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Banco de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Fiscalía General de la República.

Para ser titular se deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de treinta y cinco años;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;
- IV. Poseer título profesional;
- V. Haberse desempeñado, cuando menos 10 años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público, privado o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines según corresponda;
- VI. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por alguna causa de responsabilidad contemplada en el título cuarto de esta Constitución;
- VII. Acreditar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;
- VIII. No haber desempeñado dentro de los tres años previos a su nombramiento cargo de elección popular.
- IX. En el caso de los órganos regulatorios como Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancian los citados órganos. De igual manera, empleo, cargo o función dentro de personas jurídicas que hayan sido determinadas como Agentes Económicos Preponderantes.

Artículo 107 Bis. - El Comité Técnico de Designación es el órgano honorífico encargado del proceso de selección de los candidatos para ocupar una vacante de las Juntas de Gobierno, Pleno o titularidad de los Órganos Constitucionales Autónomos el cual tendrá su ubicación eventualmente en el Senado de la República cuando se ponga en marcha el procedimiento.

Artículo 107 Ter.- El Comité se integrará por 5 representantes de nacionalidad mexicana provenientes de instituciones de educación superior públicas o privadas en todo el orden de la República, que gocen de reconocido prestigio y experiencia docente como de investigación en las materias que incumban al órgano de la designación. Deberán acreditar una experiencia mínima de 10 años. Sus decisiones son inapelables y se tomarán por mayoría de votos.

Artículo 107 Quarter. - El procedimiento de designación se seguirá conforme a las siguientes reglas generales y las particularidades que el Reglamento del Senado de la República establezca en caso de supletoriedad:

- a) Los integrantes del Comité Técnico serán electos a través de un proceso de insaculación efectuado por 3 a 5 comisiones ordinarias del Senado con vinculación del órgano constitucional con vacante que actuaran en conjunto para determinar los requisitos mínimos de elegibilidad.
- b) Integrado el Comité Técnico, se emitirá en conjunto con la Mesa Directiva del Senado de la República, una convocatoria general a toda la república mexicana para ocupar una vacante.
- c) El Comité Técnico analizará a los candidatos inscritos para determinar los requisitos de elegibilidad que marca el párrafo tercero y, procederá a presentar un primer dictamen con los candidatos que lo cumplan.
- d) Posterior a la presentación del dictamen, el Comité Técnico procederá a realizar un examen de evaluación, del cual determinará una lista de 10 candidatos.
- e) El Comité se entrevistará con los candidatos aprobados para emitir posteriormente un dictamen final con los 5 perfiles idóneos según la estandarización establecida, y se pondrá a consideración del Pleno del Senado para seleccionar al candidato a ocupar la vacante.
- f) Emitido el dictamen, el Pleno del Senado tendrá 30 días para elegir por mayoría calificada al candidato. En caso de agotado el plazo y sin proceder a la selección, el Comité Técnico enviará el dictamen de candidatos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para realizar la selección en un plazo de 15 días.
- g) Electo el nuevo integrante del Órgano Constitucional, se tomará protesta ante el Pleno del Senado o la Comisión Permanente en un plazo no máximo a 10 días.

Artículo 107 quinquies.- Los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos son irrenunciables, salvo por cuestiones de fuerza mayor o urgencia. Gozarán de licencias por no más de 3 meses, las cuales se tramitarán ante la Junta de Gobierno o Pleno. En caso de falta absoluta se estará a lo establecido en el apartado quarter.

Artículo 107 sexies.- No podrán desempeñar cargo de elección popular, en

partidos políticos, asociaciones políticas o de cualquier índole dentro del sector público en un periodo máximo de dos años a partir de la terminación de su encargo.

Artículo 107 octies.- Serán sujetos de responsabilidad en su encargo en caso de irregularidades en su función, de conformidad con los procedimientos sancionatorios que contempla el título cuarto de esta Constitución.

Se promoverá un servicio profesional de carrera al interior de cada órgano constitucional y se velará por la paridad de género en la conformación.

Queda salvaguardado el derecho de las entidades federativas para establecer órganos constitucionales locales, siempre que no se contrapongan a los que señala el presente capítulo, así como las leyes federales y nacionales en la materia.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, hará las adecuaciones legales conducentes para garantizar la correcta operatividad del Comité Técnico de Designaciones al interior del Senado de la República, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos.

CONCLUSIONES:

PRIMERA. - Las principales características del Estado Constitucional son una prevalencia del principio de división de poderes y de los derechos humanos. En este aspecto, son circunstancias que no son inamovibles sino dinámicas que se van adecuando a las necesidades generales. De ahí que la flexibilización de la división de poderes y funciones dé paso a una nueva conceptualización que abona en el ejercicio del poder político y permite la introducción de nuevos entes u órganos de gobierno para buscar atender las necesidades más apremiantes. La aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos suma a la postura de flexibilizar el poder, de manera que no se encuentre centralizado y pueda profesionalizarse la técnica y especialización para mejores resultados. En virtud de lo anterior, estamos en posibilidades de colocarlo como poder público pleno, añadido a lo establecido en el artículo 49 constitucional.

SEGUNDA. - La introducción de los Órganos Constitucionales Autónomos, fortalece la estructura, organización y funcionamiento del Estado mexicano. De igual manera, despresuriza al sistema presidencial, con lo que se retiran funciones que correspondían al ejercicio del poder Ejecutivo en un principio. Lo anterior, resulta sano, ya que como se ha apreciado las actividades de los OCA's requieren de herramientas y mecanismos especializados, para otorgar legitimidad, cerrar las brechas de discrecionalidad y estar acorde con los tiempos que la sociedad globalizada demanda.

TERCERA. - Continuando en la línea del Estado Constitucional, primeramente es claro que son diversas las características de los órganos constitucionales desde la perspectiva de la doctrina nacional y extranjera,

aunado a lo anterior y retomando la primer línea, una de las particularidades que es frecuente en nuestro país, es la vinculación de los OCA'S con algún derecho humano. La mayoría de los órganos constitucionales en nuestro país persigue paralelamente a sus funciones originarias, la voluntad plasmada del constituyente de fomentar y proteger diversos derechos humanos, con lo que se fortalece al Estado Constitucional.

CUARTA.- Los mecanismos actuales de designación de los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos revisten una importancia, y no por la pulcritud del proceso, sino porque demuestra la trascendencia que tienen en la conducción de gobierno que poseen. Esto pasa esencialmente en demostrar que el actual proceso de designación se encuentra secuestrado por las voluntades de los partidos políticos y un sistema de cuotas que ha convertido a un ente público de gobierno en una moneda de cambio. Resultan relevantes las resoluciones de los órganos constitucionales, de tal forma que los actuales poderes públicos que se encargan en el presente de entrar en el proceso de designación cuidan minuciosamente quien formará parte de ellos. Desafortunadamente esta situación nos ha clarificado la trascendencia de los OCA's y la necesidad de romper con el yugo político para garantizar un correcto equilibrio de poderes y sana distancia.

QUINTA. -Como se ha señalado, el actual procedimiento de designación está completamente politizado, aunado a que no se respetan los tiempos constitucionales y legales para designar en caso de vacantes. El caso más emblemático es el relativo a la transición de la Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República. Con un retraso de más de 4 años a partir de la publicación de la reforma constitucional en materia política.

SEXTA.- Los OCA's se han constituido como entes públicos que gozan de diversos elementos, en el ejercicio del poder político y el control jurídico es menester avanzar para colocar a los Órganos Constitucionales Autónomos en la misma sintonía. Esto se aprecia a partir de lo retomando en lo relativo a la diada *auctoritas-potestas*, y el ejercicio del control constitucional a través de la acción de inconstitucionalidad. En el primer aspecto, resulta importante colocar a la CNDH, en una reforma futura, como emisora de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, esto pasa más por lo relativo a los actos dirigidos a los gobernados que a las autoridades mismas a través de recomendaciones. Lo anterior, a partir de lo resuelto en el Amparo en Revisión 448/2015, como se indicó en esta investigación.

SEPTIMA. - En el aspecto del control constitucional a través de la legitimación para promover acción de inconstitucionalidad, resulta indispensable reservar esa acción a todos los Órganos Constitucionales Autónomos, en una futura reforma, de manera que se encuentren en posibilidad de convertirse en un ente pleno de equilibrio, en el contexto de resolver alguna controversia jurídica, de forma que se garantice la certeza de la norma jurídica en cuestión y prevalezca el Estado de Derecho.

OCTAVA. - En un proceso de identificación, es claro que en los tres poderes de la Unión no prevalece, aunque sea un resquicio de confusión respecto de cómo es su integración y cuáles son sus funciones y atribuciones. No obstante, en el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, no existe una homogeneidad respecto de su naturaleza jurídica y denominación. De ahí que la reforma constitucional que se propone, en un primer escenario, busca colocarlos en la misma línea de los poderes tradicionales como órganos supremos de la federación. De igual manera, se pretender plasmar un concepto general que clarifique sus

alcances jurídicos y dé mayores elementos en lo que se refiere a su naturaleza jurídica.

NOVENA. - La propuesta de despolitización de los Órganos Constitucionales Autónomos busca imprimir mayor independencia en el ejercicio de sus funciones, así como alejar cualquier espacio de manipulación en sus determinaciones en aras de un ejercicio de mayor transparencia y rendición de cuentas.

DÉCIMA. - La propuesta del capítulo relativo a los Órganos Constitucionales Autónomos busca dotarle de las herramientas necesarias para dejar en claro su importancia en la estructura del Estado mexicano y la dirección del gobierno. Se pretende romper con las confusiones doctrinales y, lo más relevante establecer elementos que garanticen la total independencia del poder político y algunos sectores de diversa índole que pudieran incidir. El mecanismo único de designación a través del Comité Técnico tiene como finalidad proponer a los mejores perfiles, con las capacidades técnicas más desarrolladas y un total compromiso con el bien común y desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, John, Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carlos (editores.), Estudios en homenaje a Emilio Rabasa, México, UNAM, 2010.
- ALTAMIRANO DIMAS, Gonzalo, Los Derechos Humanos de cuarta generación. Un acercamiento. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, 2017.
- ALVARADO, Arturo, El Senado de la República. (La Cámara de Senadores, estructura, organización y funcionamiento) en Gil Villegas, Francisco (Coord), El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1994.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Segunda edición, Edit. Oxford, México, D.F., 2013.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, 3ª edición, Editorial Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, D.F., 2010.
- ASTUDILLO, César, Auditoría superior de la federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional, IJ-UNAM, México, 2009.

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- BODIN, Jean, Los seis libros de la República, Edit. Tecnos, Madrid, 1992.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2009.
- BUTTGENBACH, André, Manual de derecho administrativo, Bruselas, Jarcie, 1966, p. 103 en Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
- CANSINO, Cesar, en Baca Olamendi, Laura et. al. (Compiladores), Léxico de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000.
- CARBONELL, Miguel, Elementos de derecho constitucional, 1ª Edición, Edit. Fontamara, México, 2006.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, 2a. edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- CARPENTIER, Elise, El Estatuto del Consejo Constitucional Francés, en Héctor Fix-Zamudio et. al. (Coord.) Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa, 1ª edición, IJ-UNAM, México, 2012.

- CARPIZO, Jorge, El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional, en Cesar Astudillo et. al. (Coord.), Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites, 1ª edición, IJ-UNAM, México, 2011.
- _____, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, D.F., 1969.
- CASAR, María Amparo, Sistema político mexicano, 1ª Edición, Edit. Oxford, México, D.F., 2010
- CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, Comentario a la Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México. Parámetro de control de regularidad y jurisprudencia interamericana, en Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, número 30, mayo-agosto, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ciudad de México, 2017.
- CASTELLANOS, Roberto, et.al., Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México, en Reporte de Temas Estratégicos, número 42, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2017.
- CASTELLS, Manuel, Comunicación y Poder, Editorial Alianza, Madrid, España, 2010.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, La autonomía universitaria como garantía constitucional, en Perfiles Educativos, IISUE-UNAM, Vol. XXXII, Número especial, México, 2010.

- CUEVA, Mario de la, Derecho constitucional mexicano, Edit. Porrúa, 1982.
- DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de derecho, 37ª Edición, Ed. Porrúa. México, 2008.
- DURKHEIM, Emilio, Lecciones de sociología, Edit. Pléyade, Buenos Aires, Argentina, 1974.
- ESCUDERO ÁLVAREZ, Hiram, Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública, en Peñaloza, Pedro José, et. al (Coord), Los desafíos de la seguridad pública en México, 1ª edición, IJ-UNAM, México, 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho constitucional mexicano y comparado, 6a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, 55ª edición, Edit. Porrúa, México, 2010.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, 2ª edición, Alianza, Madrid, 1993.
- GARZA SANTOS, Iván De la, La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político en Cienfuegos Salgado, David et. al., (Coord), Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas, 1ª edición, Fondo Editorial Mexicano, Monterrey, Nuevo León, 2008.

- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa, México, 1972.
- GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial mexicano, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 80, mayo-agosto, IIJ.UNAM, México, D.F., 1994, p.348.
- HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, 3ª edición, IIJ.UNAM, México, D.F., 2010.
- JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado, 1ª Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000.
- KAISER, Stefan, El ejercicio de la soberanía de los Estados, en Becerra Ramírez, Manuel et. al. (Coord.), Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales, 1ª edición, FES Acatlán-UNAM, Estado de México, 2010.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 1954.
- _____ Teoría Pura del Derecho, 5ª edición, UNAM, México D.F., 1986.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, IIJ-UNAM, México, 2013.
- MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, “Principio pro persona”, en Reforma DH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, Comisión de

Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2013.

- MORENO RAMÍREZ, Ileana, Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. “Autonomía administrativa”, en Diccionario jurídico mexicano, tomo A-B, 5ª edición, IIJ-UNAM/Porrúa, México, 1992.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Artículo 109”, en Carbonell, Miguel (coord.), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, México, Porrúa, 2000.
- PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, Derecho de familia y sucesiones, 1ª edición, Edit, Nostra, México, 2010.
- PÉREZ ROYO, Javier, Tribunal Constitucional y división de poderes, 1ª edición, Edit. Técnos, Madrid, 1988.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de derecho político, 1ª Edición, Edit. Civitas, Madrid, España, 1984.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México, 32º ed., 1999.
- ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco del, “Control de constitucionalidad” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et.al

(Coord.), Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, 2ª edición, IJ-UNAM, México, 2014.

- SALAZAR, Pedro, Órganos Constitucionales Autónomos. Una propuesta de reforma, en Serna de la Garza, José María, Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y Perspectivas, IJ-UNAM, México, 2009.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María, Autoridades independientes, 1ª edición, Edit. Ariel, Barcelona, 2002.
- SCHMILL, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, 2ª edición, Editorial Porrúa, Textos Universitarios, México, D.F., 1971.
- SEPÚLVERDA IGUINIZ, Ricardo, La función actual del Senado en el sistema político mexicano, en Concha Cantú, Hugo (coord.), Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ-UNAM, México, D.F, 2002.
- SERNA DE LA GARZA, José María y Caballero Juárez José Antonio, Estado de derecho y transición jurídica, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 179 y 180.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México, 1ª edición, Edit. Porrúa, México, D.F., 2008.

- SOTO FLORES, Armando, Supremacía Constitucional en Barragán, José et al., Teoría de la Constitución, 5ª edición, Edit. Porrúa, México, D.F., 2012.
- TORRES HERRERA, Roberto, La responsabilidad civil como antecedente de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado. Experiencia mexicana, en Augusto Damsky, Isacc et al. (Coord), Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México, IJ-UNAM, México, 2007.
- VALADÉS, Diego, El control del poder, 2a. edición, UNAM-Porrúa, México, D.F., 2000.
- WEBER Max, Economía y sociedad, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1964.

HEMEROGRAFIA

- FABIÁN RUIZ, José, Los Órganos Constitucionales en México: una visión integradora, en Cuestiones constitucionales, número 37, julio-diciembre, IIJ-UNAM, México, D.F., 2017.
- FARAH GEBARA, Mauricio, Órganos Constitucionales Autónomos en Revista El Cotidiano, edición septiembre-octubre, Universidad Autónoma Metropolitana, 2014.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 99, septiembre-diciembre, IIJ-UNAM, México, D.F., 1999.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, El status del Tribunal Constitucional, en Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, enero-abril, 1981.
- GUASTINI, Riccardo, Sobre el concepto de Constitución, en Cuestiones constitucionales, Número 1, julio-diciembre, IIJ-UNAM, México, D.F., 1999.
- MANCILLA, Roberto Gustavo, Congruencia constitucional y control intraconstitucional, en Cuestiones constitucionales, número 22, enero-junio, IIJ-UNAM, México, D.F., 2010.
- MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?, en Revista El Cotidiano, edición marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

- OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, El Estado Mexicano. Su estructura constitucional, en Revista Mexicana de Derecho, número 6, IIJ-UNAM/Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2004.

- RODRÍGUEZ CAMARENA, Carlos, La influencia de las clasificaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, en Revista Ciencia Jurídica, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato, Número 7, 2015.

- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, Órganos Constitucionales autónomos, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, México, 2010.

- VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, La división de poderes: Teoría y realidad, en Vázquez Ramos, Homero (Coord.), Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales, 1ª edición, UNAM, 2014.

- ZEIND CHÁVEZ Marco Antonio, Organismos autónomos. Oportunidad histórica, El Universal, 14 de julio de 2018.

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo
- Ley de Entidades Paraestatales
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley de Seguridad Nacional
- Ley del Banco de México
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Secretaría de la Función Pública
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento del Senado de la República

FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
- Constitución Española de 1978
- Constitución Política de Colombia.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

- ✓ Amparo en Revisión 448/2015, consultado en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.asp>
- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Jurisprudencia (Constitucional), Tesis: P. /J. 78/2009, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1540.
- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Jurisprudencia (Constitucional) Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871.
- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Jurisprudencia (Constitucional), Tesis: P. /J. 20/2007, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.
- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Jurisprudencia (Constitucional), Tesis: P./J. 45/2015, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, p. 38.
- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tesis Aislada (Constitucional), Tesis: P. XIV/2006, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, p.24.
- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tesis Aislada (Constitucional/Administrativa), Tesis: P. LX/96, Novena Época, Tomo III, Abril 1996, p. 128.

- ✓ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Tesis Aislada (Constitucional), Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, p. 603.
- ✓ Semanario Judicial de la Federación, Contradicción de Tesis 293/2011, Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito (Exp. Origen: A.D. 1060/2008) Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Exp. Origen: A.D. 344/2008 Y A.D. 623/2008).

FUENTE ELECTRONICAS

- ❖ Ballinas Valdés, Cristopher, El laberinto de la soledad de los órganos autónomos, consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=38371>
- ❖ Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos, a cargo del diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Morena, consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- ❖ Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/64/>
- ❖ Sistema de Información Legislativa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>