



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO

**REPENSANDO LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS: NOTAS SOBRE AUTONOMÍA, DESIGNACIÓN
DE TITULARES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ISSAC ROBERTO MARTÍNEZ BARRAZA

DIRECTOR DE TESIS

DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2022.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO

OFICIO NO. SFD/074/2022

ASUNTO: Aprobación de tesis

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E.**

Distinguida Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título del Licenciado en Derecho, elaborada en este seminario por el pasante en Derecho, **C. Issac Roberto Martínez Barraza**, con número de cuenta 310232670, bajo la dirección del **Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia**, denominada **"REPENSANDO LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: NOTAS SOBRE AUTONOMÍA, DESIGNACIÓN DE TITULARES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA"**, satisface de forma sobrada los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, CDMX., a 31 de octubre de 2022

**DRA. ABRIL USCANGA BARRADAS
DIRECTORA**

Dedicatoria y Agradecimientos

Agradezco y dedico este ejercicio intelectual a mi familia, amistades, colegas, profesoras y profesores que me han acompañado en mi crecimiento y desarrollo, a quienes me han aportado y con quienes hemos crecido colectivamente, a todas las personas a quienes estimo, amo y me aman, gracias, ustedes saben quiénes son, les tengo muy presentes...

También agradezco y dedico esta obra al pueblo de México con quien estoy en eterna deuda, le debo la educación en la máxima casa de estudios, la UNAM y el ejemplo de lucha por una patria para todas y todos. Con el pueblo todo, sin el pueblo nada.

La dedico al sueño de la integración latinoamericana como nuestra Patria Grande, a la aspiración de la justicia social, la igualdad material y de derechos, a la democratización radical y en general a la utopía que ha guiado mis pasos y sueños colectivos desde que tomé conciencia y compromiso social como sujeto político...

La dedico a todas las personas que en cualquier parte del mundo se atreven a soñar con transformar el orden establecido y construir justicia, democracia e igualdad.

A quienes resisten, a los y las descamisadas, oprimidas, desamparadas, discriminadas, sepan que estoy y estaré con ustedes.

“Seamos realistas, pidamos lo imposible”

Mayo francés del 68

I. Índice

- Documento de Aprobación del Seminario.....	II
- Dedicatoria y Agradecimientos.....	III
I. Índice.....	IV
II. Introducción.....	IX
III. Desarrollo.....	13
1. Capítulo Primero. El Estado Constitucional y la Teoría de la División de Poderes.....	13
1.1 Rasgos del Estado Constitucional en México.....	13
1.2 Antecedentes de la teoría de la división de poderes y su materialización en México.....	18
1.2.1 Algunas raíces de la teoría de la división de poderes y su evolución.....	18
1.3 Alcances y significado de la teoría de la división de poderes.....	29
1.3.1 Notas conceptuales: poderes, funciones y órganos...33	
1.3.2 De la división de poderes y más allá.....	35
1.4 La teoría de la división de poderes en El Estado federal mexicano y el presidencialismo.....	37
1.4.1 Criterios jurisprudenciales.....	41
1.4.2 Flexibilizaciones al principio en la Constitución Mexicana.....	44
1.4.3 Aproximaciones al presidencialismo.....	49

2. Capítulo Segundo. Los órganos constitucionales autónomos.....	57
2.1 Aproximación general a la Administración Pública Federal mexicana..	57
2.1.1 Enfoques de la administración pública y comprensión de la administración en la presente investigación.....	58
2.1.2 Titularidad del poder ejecutivo y de la Administración Pública en los niveles de gobierno.....	60
2.1.3 Administración Pública federal y sus formas de organización.....	63
A. Administración centralizada o centralización administrativa.....	64
B. Administración desconcentrada o desconcentración administrativa.....	66
C. Administración descentralizada o descentralización administrativa.....	68
2.1. 4 Aproximación a otros entes públicos y nuevos senderos de la administración.....	72
2.2 Los órganos constitucionales autónomos.....	75
2.2.1 Evolución y notas teóricas.....	76
2.2.2 Aterrizando las notas a México.....	81
2.2.3 Contextos y aproximaciones evolutivas.....	86
2.2.4 Apuntes fundamentales.....	99
2.2.4.1 Denominación.....	99
2.2.4.2 Conceptualización.....	103
2.2.5 Cualidades y características.....	106
2.2.6 Notas sobre su regulación constitucional.....	111

I.	Banco de México (BANXICO).....	111
II.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).....	113
III.	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).....	115
IV.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).....	117
V.	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).....	119
VI.	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)...	124
VII.	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....	126
VIII.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).....	129
IX.	Instituto Nacional Electoral (INE).....	130
X.	Fiscalía General de la República (FGR).....	137
2.2.7	Tabla comparativa de los OCA.....	140
2.2.8	Diagnóstico y experiencias.....	145
2.2.8.1	Otras expresiones.....	150
3.	Capítulo Tercero. Autonomía, Instituciones y Ciudadanía.....	153
3.1	Rasgos generales de la autonomía administrativa.....	153
3.1.1	Notas sobre la autonomía.....	153
3.1.2	Autonomía en la constitución.....	155
3.1.3	Autonomía administrativa en las instituciones estatales.....	157

3.2 Tipos de autonomía aplicables a los órganos constitucionales autónomos.....	159
3.3 Instituciones que formalmente participan en la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.....	171
3.3.1 OCA federales.....	171
I. Banco de México (BANXICO).....	171
II. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).....	172
III. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).....	173
IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).....	174
V. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).....	175
VI. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)...	177
VII. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....	177
VIII. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).....	180
IX. Instituto Nacional Electoral (INE).....	180
X. Fiscalía General de la República (FGR).....	187
3.3.2 Tabla de actores que participan en la designación de titulares.....	189
3.4 Reconfiguración crítica de la autonomía y el rol de la ciudadanía, espacios y propuestas.....	197
3.4.1 El tabú de la autonomía y los factores formalmente involucrados.....	197
3.4.2 El paradigma de la autonomía entre líneas.....	200

3.4.3 Rol ciudadano en la configuración de la autonomía...	208
3.4.4 Aproximaciones para una propuesta.....	211
IV. Conclusiones.....	219
V. Fuentes de Información.....	233

I. Introducción

La vigencia del principio de la división de poderes, que busca evitar la concentración del poder en un ente u órgano de gobierno, distribuirlo en diferentes actores a través de funciones específicas y generar relaciones de frenos y contrapesos así como de coordinación entre estos, permite el fortalecimiento y desarrollo de un Estado constitucional democrático y de Derecho con garantía de los Derechos Humanos, control del poder y desarrollo de la democracia. Este principio crea las tres grandes funciones clásicas del Estado, ejecutiva, legislativa y judicial, mediante órganos homónimos y entendido de forma flexible y amplia, desde finales del siglo XX, ha permitido la génesis de de los llamados órganos constitucionales autónomos (OCA), entes cuya característica principal es la autonomía administrativa a nivel constitucional y que sin formar parte de la organización tradicional tripartita del poder, realizan funciones fundamentales para la vida pública.

Sin embargo, estos entes han sido limitadamente estudiados y abordados por la academia mexicana y latinoamericana del Derecho y las Ciencias Sociales, no existen consensos suficientes ni una teoría completa o ampliamente discutida en la materia; entre las cuestiones por trabajar, en la presente investigación se aportan notas que sirven como aproximación a una revisión crítica de la autonomía administrativa de los OCA, la cual es construida, entre otras vías, mediante los mecanismos de designación de titulares, para lo cual se hace una revisión sintética de los actores que formalmente participan o pueden incidir en su nombramiento, revisando, especialmente el rol de la ciudadanía y la necesidad de su participación como aspecto fundamental en una democracia integral.

Se abren a debate cuestiones poco estudiadas, como el riesgo de que sus titulares, en lugar de ser nombrados mediante un ejercicio deliberativo, amplio, plural y transparente que seleccionen a los mejores perfiles, estos sean designados mediante negociaciones y cuotas de poder de los partidos políticos o incluso bajo la influencia de poderes fácticos, factores de poder y grupos de presión con intereses económicos, políticos y geopolíticos antagónicos a los

populares y constitucionales, logrando que los titulares de estos OCA reproduzcan intereses individuales en perjuicio del principio de autonomía.

También, se esgrimen notas introductorias para analizar el rol que brinda la legislación a la ciudadanía, la cual se encuentra desdibujada, se argumenta desde el modelo de Estado Constitucional sugerido (que implica una democracia integral), desde el principio constitucional de soberanía popular, así como desde notas teóricas que demuestran las ventajas de la participación ciudadana en la materia, la necesidad de creación de canales de participación popular y ciudadana en los mecanismos de designación de titulares.

La presente tesis implica un reto intelectual, que busca abrir discusiones poco atendidas, cuyas aportaciones no solo aportan a la academia sino al desarrollo democrático y de Derechos Humanos de la sociedad en su conjunto.

La presente investigación busca atender los siguientes objetivos:

Objetivo general: Analizar críticamente los actores que formalmente participan en el proceso de designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos a nivel federal y el rol que desempeña la ciudadanía en dicho proceso, como elementos constituyentes de la autonomía.

Objetivo particular: Analizar los estudios teóricos, criterios jurisprudenciales, principios y características legales y constitucionales de los órganos constitucionales autónomos en México.

Objetivos específicos:

- Describir las características del Estado mexicano y sus aproximaciones con el modelo de Estado constitucional.
- Describir las raíces del principio de la división de poderes y su materialización constitucional en México.

- Describir la evolución del principio de la división de poderes, de los poderes clásicos a las autonomías constitucionales en México.
- Describir teórica, jurisprudencial y normativamente los principales rasgos de los órganos constitucionales autónomos.

Objetivo particular: Estudiar los tipos de autonomía de los órganos constitucionales autónomos y los métodos de designación de sus titulares.

Objetivos específicos:

- Describir los principios, principales rasgos y estructura de la administración pública federal mexicana y los modelos de autonomía del Estado.
- Definir qué es la autonomía administrativa.
- Describir las características, tipos y alcances de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos.

Objetivo particular: Analizar los actores que formalmente participan en la designación de los titulares de los nueve órganos constitucionales autónomos, como elemento determinante de la autonomía.

Objetivos específicos:

- Describir la normatividad que regula la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.
- Describir las autoridades que formalmente participan en la designación de los titulares de los organismos constitucionales autónomos.
- Analizar el rol que le confiere el marco jurídico a la ciudadanía, en el proceso de designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.
- Reflexionar críticamente, sobre los intereses y grupos que pueden ser representados y defendidos por parte de las autoridades que formalmente participan en la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.

autónomos y la posible cooptación e influencia de dichas instituciones a partir de la defensa de intereses creados y posiblemente antagónicos a los populares y constitucionales.

- Reflexionar críticamente sobre el rol que juega la ciudadanía en la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.
- Plantear argumentos teóricos sobre la necesidad forjar un modelo de designación de titulares, con mayores niveles de transparencia y mecanismos de participación y deliberación ciudadanos, que podría variar según las características y necesidades de cada órgano autónomo.
- Reflexionar globalmente sobre la autonomía, y su necesidad de fortalecimiento frente a poderes públicos, fácticos, factores de poder y grupos de presión.

1. Capítulo Primero. El Estado Constitucional y la Teoría de la División de Poderes

1.1 Rasgos del Estado Constitucional en México

Se hará referencia al Estado constitucional, como aquel modelo teórico* que con diversidad de planteamientos, debates abiertos y consensos en inacabada construcción, es aceptado como paradigma dominante e incluso valorativamente “deseable” por gran parte de la academia occidental del Derecho. Para efectos de la presente investigación, se puede caracterizar, por algunas de las siguientes aproximaciones introductorias:

A fin de realizar un abordaje ordenado y estructurado, en la presente, se asume que históricamente el modelo de Estado absoluto precedió al liberal, coincidiendo con la mayoría de plumas del campo, como Aníbal D’Auria¹ o Jaime Cárdenas² (quién además menciona en orden de aparición a los modelos absoluto, liberal, social, constitucional y neoliberal), por lo tanto se mencionan brevemente algunos rasgos teóricos de los modelos absoluto y liberal, que evolutivamente desembocaron en el Estado Constitucional.

Como se analizará más adelante, la transición entre el paradigma absoluto y liberal, sucede a partir de diversos procesos históricos y sociales revolucionarios, particularmente en occidente, como respuesta y reacción frente a los excesos de los monarcas del régimen absoluto, en el cual no existían derechos otorgados o reconocidos en beneficio del pueblo, tampoco modelos de representación política,

* Vale la pena hacer la acotación de que existen otros modelos cuantitativamente menormente estudiados, pero no por ello cualitativamente menos valiosos, que se deben estudiar con agudeza y atención como el “Constitucionalismo popular”, “Constitucionalismo Andino”, “Constitucionalismo Deliberativo”, “Constitucionalismo Social”, etc., y es relevante sostener que muchas de las fronteras teóricas entre uno y otro modelo son porosas e imprecisas, incluso entre el multicitado “Estado Constitucional”, dependiendo de las corrientes, contextos e indudablemente de la ideología política y marcos teóricos de los y las autoras y filósofos.

¹ D’auria, Anibal, *Teoría y crítica del estado*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, Edueba, 2012.

² Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 105.

ni formas de gobierno democráticas y generalmente las normas eran creadas, ejecutadas y aplicadas con excesos y despotismo; ante estos escenarios, gradualmente se fueron tejiendo las bases para construir un Estado liberal.

Para la construcción de dicho modelo, se abrevó de las ideas del liberalismo político así como de ciertas corrientes del naturalismo (en algún grado con el otorgamiento de derechos) y se buscó evitar la arbitrariedad bajo el principio de legalidad, imponiendo la obligación de que las actuaciones del Estado y sus funcionarios se adecuen a las normas previamente establecidas, las que, para tener validez y para que se les pudiera considerar derecho positivo, debían cumplir y seguir un proceso de creación legislativa, sin embargo, el Estado liberal fracasó, al menos en una parte de su agenda y tareas.

Aunque desde dicho modelo, se cosecharon conquistas históricas para el pueblo en el reconocimiento de los derechos humanos, la dignidad y creación o adopción de modelos democráticos, entre otras, también, presentó miserias, tropiezos y fracasos, no solo en la precaria garantía de derechos sociales, la incapacidad de evitar la concentración excesiva de la riqueza en pocas manos o la multiplicación de la desigualdad, consecuencia del sistema económico capitalista*, sino en su incapacidad para generar instituciones y diseños normativos capaces de garantizar, proteger y salvaguardar derechos humanos, ya que, bajo las clásicas teorías positivistas, “bastaría entonces adaptar el contenido de las leyes conforme a los intereses de unos cuantos, para actuar, si legalmente, pero con arbitrariedad”³.

De esa forma, con la vil validez de una norma, a partir de su proceso de creación normativa, se cometieron grandes atentados contra lo que hoy conceptualizamos como la dignidad y derechos humanos, lo que se comprobó en escenarios y crisis históricas que pusieron en jaque a la humanidad en su conjunto en momentos diversos, como los tiempos previos y durante la 2da guerra mundial,

* Temas que se intentaron atender con los diseños del Estado social y que sin embargo aún hoy quedan pendientes y necesariamente deben estar en el centro del debate público y académico y atenderse con urgencia mediante la participación del Estado y la sociedad.

³ García, Diego, *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Colección de textos sobre Derechos Humanos, 2015, p. 41.

particularmente con el surgimiento de regímenes políticos de corte autoritario o totalitario como el nazismo, fascismo y franquismo en Europa o posteriormente, sangrientas dictaduras militares en América Latina, como el caso chileno, con el dictador Augusto Pinochet, donde además se impuso un modelo económico de corte neoliberal.

Ante estos escenarios, en el campo del derecho se buscó una salida que evite cometer los viejos excesos históricos, mediante el replanteamiento del rol de la constitución en el sistema jurídico, (y por lo tanto, necesariamente en el campo político), Luigi Ferrajoli hace referencia al Estado constitucional, concibiendo al constitucionalismo, como paradigma nuevo en el derecho que, deja detrás al positivismo clásico, ese último que, como se ha descrito, bajo el principio de legalidad o legalidad formal, concebía validez a una norma jurídica solo a partir de su producción, independientemente del contenido moral o de justicia intrínseco que contenga, de esa forma, afirma que “El constitucionalismo, tal como resulta de la positivación de los derechos fundamentales como límites y vínculos sustanciales a la legislación positiva, corresponde a una segunda revolución en la naturaleza del derecho que se traduce en una alteración interna del paradigma positivista clásico”⁴.

Desde esa óptica y siguiendo a Ferrajoli, de ser el legislador el actor omnipotente al que se subordinaba la norma, ahora, bajo el principio de “estricta legalidad” o “legalidad sustancial”, existe un “sometimiento también de la ley a vínculos ya no solo formales sino sustanciales impuestos por los principios y los derechos fundamentales contenidos en las constituciones”⁵, entonces, para que una norma sea válida en el sistema jurídico, además de cumplir con el procedimiento legislativo de creación normativa establecido y regulado en la constitución, también deberá ser congruente con la constitución, sus valores, principios y derechos humanos contenidos, esto es, continuando con Ferrajoli una sujeción del “derecho sobre el derecho, en forma de vínculos y límites jurídicos a la producción

⁴ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, 4ta. Ed., Trotta, 2009, p. 53.

⁵ *Idem*.

jurídica”⁶, lo que le da valor a la misma “como conjunto de normas sustanciales dirigidas a garantizar la división de poderes y los derechos fundamentales de todos”⁷.

Este modelo, ofrece 2 nuevos ingredientes que lo caracterizan y diferencian del liberal (Con el que no implica un rompimiento sino una evolución con las ventajas y limitaciones que implica): “1) la supremacía de los derechos fundamentales sobre las leyes y actos de la autoridad estatal, y 2) la existencia de un sistema de justicia constitucional que les otorgue plena garantía”⁸.

Sin embargo, como se puede confirmar en ejercicios normativos de análisis del diseño del Estado y el rol de sus autoridades, así como desde la sociología jurídica y política, la consolidación y avances de dicho modelo son insuficientes, a pesar de que, sobresalgan destellos brillantes como las reformas constitucionales del 10 de junio de 2011, en particular al artículo 1ero o criterios de la Suprema Corte como la contradicción de tesis 293/2011, aún quedan sombras por atender en el constitucionalismo mexicano.

Desde la óptica de Jaime Cárdenas, en dicho modelo estatal, los Derechos Humanos son el “fundamento y fin del Estado y del orden jurídico; un reforzamiento de la noción de constitución normativa porque la constitución no sólo debe reconocer los derechos sino garantizarlos plenamente –unir el deber ser con el ser–”⁹, en ese sentido se deja detrás la concepción de comprender a la constitución como un conjunto de normas programáticas distanciadas de la vida *fáctica*.

Continuando con Cárdenas, en este modelo de Estado los tribunales constitucionales son los guardianes últimos de los derechos, “tienen la obligación de preservar y ampliar los derechos humanos mediante la interpretación y

⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2002, pp. 18-19.

⁷ Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos...*, *op. cit.*, p. 54.

⁸ García, Diego, *op. cit.*, p. 42.

⁹ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, p. 105.

argumentación constitucional y convencional”¹⁰, con lo que se imprime un rol más activo al poder judicial en el sistema jurídico, tema que puede aportar mucho en la consolidación del Estado constitucional, pero vale la pena cuestionar*.

La democracia constitucional es uno de los elementos más relevantes de dicha teoría, de forma introductoria se menciona que, es una continuación de las corrientes contractualistas del Estado, busca aportar un modelo con el que se tomen las decisiones por la voluntad de las mayorías, pero sin que estas trastorquen los Derechos Humanos de las personas, en esa tónica, Pedro Salazar afirma que significa un “modelo de organización político-jurídico en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos”¹¹.

Diversos teóricos del Estado constitucional han estudiado y trabajado el tópico de la democracia en dicho modelo, aunque de forma limitada, formalista y desde una óptica que no tiende a ir mucho más allá de la democracia representativa, fundamentalmente anclada en el liberalismo político.

Sin embargo, en esta investigación retomamos las aportaciones de Jaime Cárdenas, quien sostiene que la democracia integral, que retoma los postulados de los modelos de democracia representativa, participativa, deliberativa y comunitaria, es una precondition fundamental del Estado constitucional, ya que “sin una activa participación de los ciudadanos y de los movimientos sociales, más allá de los momentos electorales, el Estado constitucional no es posible”¹².

¹⁰ *Ibidem*, p. 107.

* Vale la pena abrir a debate dicho tópico como un ejercicio académico, intelectual, filosófico y ciudadano, al reflexionar sobre interrogantes como ¿A quién representan los jueces y que ideología e intereses tienden a reproducir?, ¿Qué nivel de legitimidad tienen frente a otros órganos del Estado como el poder legislativo y de donde proviene?, ¿El Poder Judicial puede atentar o contradecir la voluntad popular?, ¿Existen suficientes ejercicios de diálogo y escrutinio público de la ciudadanía con el Poder Judicial?, ¿Pueden ser cooptados por intereses de poderes fácticos?, ¿Existe algún riesgo de en el Poder Judicial que se genere un feudo de poder controlado por grupos cerrados?; Sin embargo, para efectos de la presente investigación y ante a los alcances metodológicos planteados, dichos temas no se abordarán con profundidad.

¹¹ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 45.

¹² Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, p. 147.

También, en el presente estudio, se considera necesario mantener una mirada multidisciplinaria del fenómeno público y en los ejercicios analíticos y filosóficos a sostenerse, avanzar y mirar más allá de los poderes formales o las instituciones del Estado, para comprender algunas relaciones que mantiene con la sociedad civil, los partidos políticos y los poderes fácticos o grupos de presión que se han estudiado insuficientemente en el campo del constitucionalismo y que sin embargo, se deben comprender, ya que “tienen la capacidad de dinamitar todos los postulados del Estado constitucional”¹³, actores que también influyen en la configuración del principio de la división de poderes y la conformación y funcionamiento de los órganos gubernamentales, lo que incluye a los órganos constitucionales autónomos, tema sobre el cual se ahondará más adelante.

¿El Estado Constitucional debería ser el modelo teleológica, ética y valorativamente a seguir? Es necesario cuestionarlo y abrirlo a un debate permanentemente, desde un ejercicio crítico, creativo y propositivo; sin embargo, ante los alcances de la presente investigación, dichos cuestionamientos serán subordinados y limitados a los objetivos y diseños metodológicos planteados.

1.2 Antecedentes de la teoría de la división de poderes y su materialización en México

1.2.1 Algunas raíces de la teoría de la división de poderes y su evolución

No existe un consenso sobre la forma de denominar a dicha teoría, diversas plumas se han referido a la misma como división o separación de poderes o de funciones indistintamente, sin esgrimir en la mayoría de ocasiones grandes razones entre las diferencias terminológicas, ante este escenario y por los objetivos y alcances de la presente investigación, no se entrará en dicho debate.

¹³ *Ibidem*, p. 129.

Aunque se podría considerar bajo cierta corriente teórica, que al ser el poder del Estado único e indivisible¹⁴, hablar de dividirlo podría ser impreciso o al menos ambiguo y sería más atinado referirse a separación de funciones en órganos diferentes, el término de división de poderes, ha adquirido “carta de naturalización en la doctrina y la vida constitucional de muchos países”¹⁵, por lo que, fundamentalmente se hará referencia a dicho axioma como “el principio de división de poderes”, abriendo la puerta a referencias ocasionales con otros términos citados.

Para ofrecer una aproximación a las raíces evolutivas de la teoría de la división de poderes y comprenderla en la actualidad como principio fundamental que define los alcances y diseños del Estado así como las facultades y limitaciones de los órganos que desempeñan las funciones clásicas o tradicionales, la cual también rige y da pie a la regulación de los órganos constitucionales autónomos, vale la pena realizar un breve recorrido histórico introductorio, de carácter estrictamente enunciativo y no limitativo, sobre la evolución de algunas ideas políticas y del Estado que la han antecedido y forjado (elegidas estrictamente bajo la mirada, criterios, alcances y objetivos trazados en el presente trabajo); con algunas notas puntuales sobre la transición del ser humano del estado de naturaleza al Estado absoluto, su paso al liberal, así como las raíces e iniciales expresiones del principio de la división de poderes.

Aunque existen autores que han estudiado y señalado ciertos antecedentes o planteamientos que pudieran tener alguna semejanza o aparente aproximación al debate moderno de la división de poderes en civilizaciones de la antigüedad como la antigua Grecia o Roma, de la mano de filósofos y pensadores como Aristóteles, Cicerón o Polibio, vale la pena mencionar que la configuración y forja de la división o separación de poderes, como institución y principio, es producto intelectual de la modernidad, nace en el marco de los debates y configuraciones del Estado y su consolidación como persona jurídica colectiva, instrumento de dominación y

¹⁴ Entre múltiples manifestaciones teóricas, encontramos por ejemplo a Sánchez, Enrique, *Derecho constitucional*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 403.

¹⁵ Suprema Corte De Justicia De La Nación, *La división de poderes. Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, 2011. p. 25.

creación política, bajo la que se organiza la vida de las comunidades y sociedades.

Sin embargo, como ejemplo ilustrativo de discusiones antiguas, desligados del debate enmarcado en la modernidad, que aportan a la comprensión del fenómeno, se resalta la siguiente cita de Aristóteles: “en todo Estado hay tres elementos en que todo legislador cuidadoso debe ocuparse. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de los magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de ser nombrados, debe fijarse; y tercero, el poder judicial”¹⁶.

Aunque, plantea Adolfo Posada que no se debe comprender dicho planteamiento bajo las ideas del constitucionalismo moderno, puesto que “Aristóteles reproduce el tipo y los rasgos fundamentales de los Estados griegos de entonces (...) es una teoría interpretativa y constructiva de la organización política positiva (...) de otras suertes (...) es un precedente capital de la teoría, la cual tarda mucho tiempo en definirse y formularse”¹⁷.

Una vez hecha esta aclaración y digresión que aporta a la comprensión del fenómeno a estudiar, se prosigue con las ideas de la evolución (no siempre históricamente lineales) del poder y el Estado.

Han sido múltiples las tesis filosóficas que explican la formación de las sociedades humanas y del Estado moderno, por ejemplo, en la antigua Grecia, en el siglo IV a. C., Aristóteles planteó que el ser humano era un *Zoon Politikón*, un animal político por naturaleza que, tiende a organizarse en sociedad, ser gregario y construir una comunidad, denominada desde esa teoría como *la Polis*, donde se comparten ciertas ideas que se podrían comprender como valores en común.

Por otro lado, desde una perspectiva opuesta al filósofo citado y sin ahondar en los debates y diferencias finas entre sus planteamientos, en las aportaciones de Thomas Hobbes (1588-1679) se distinguen dos momentos distintos en la formación del Estado, el estado de naturaleza y posteriormente la sociedad civil,

¹⁶ Posada, Adolfo, *Tratado de Derecho político*, t. I, Madrid, 1923, p. 246.

¹⁷ *Idem*.

es decir “un momento prepolítico y otro político separados por la constitución del pacto social”¹⁸, bajo la óptica del contractualista, las personas son egoístas e individualistas, y ante la inestabilidad de la ley de la naturaleza y la violencia que la caracteriza, deciden por conveniencia, supervivencia y seguridad, ceder su poder a una autoridad y crear un Estado fuerte que les proteja, un Estado absoluto.

De esta forma, el absolutismo floreció durante los siglos XVI y XVII y retomó ideas, entre otros, de pensadores como Jean Bodin (1530-1596) (de obras como *Los seis libros de la república* de 1576), quien sostenía que “Después de Dios nada hay de mayor sobre la tierra que los príncipes soberanos, instituidos por él como sus lugartenientes para mandar a los demás hombres”¹⁹, desde la lectura de Paoli encontramos en su pensamiento que “la soberanía en estado puro sólo puede darse en la monarquía porque el poder para ser absoluto también debe ser indivisible”²⁰.

Volviendo a Thomas Hobbes (particularmente de su obra *De Cive* y *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república*, publicados en 1642 y 1651 respectivamente en Inglaterra), quien, presenta un alegato por la monarquía absoluta, mediante la alegoría de un ser poderoso, creado por la comunidad, denominado *Leviatan*, cuyo modelo estatal “no admite ningún límite al ejercicio de la soberanía para garantizar la seguridad y con ello el bienestar de los individuos”²¹, soberanía que además no reside en el pueblo, sino en el monarca, contrario a lo que, tiempo después, revolucionaria y extraordinariamente teorizaría Jean-Jacques Rousseau.

En el capítulo 29 de *El Leviatán*, esgrime una afirmación representativa de una parte de sus amplios planteamientos, al manifestar que: “División del poder Soberano. Existe una sexta doctrina directa y llanamente contraria a la esencia de

¹⁸ Jiménez, David, “La crítica de Hobbes al zóon politikón de Aristóteles”, *Revista de Filosofía Factótum*, España, núm. 10, 2013, p. 68.

¹⁹ Jean Bodin, “Los seis libros de la república” en Oliet Palá, Alberto, *Las monarquías medidas, Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 127, 2002, pp. 80-82.

²⁰ Paoli Bolio, Francisco José, “Teoría del estado”, México, Trillas, 2009, pp. 86-87, en Cárdenas, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 27.

²¹ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, pp. 29-30.

un Estado: según ella el soberano poder puede ser dividido. Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno al otro”²².

En esta corriente se da una mayor relevancia al orden y estabilidad del monarca por encima de los derechos y dignidad de la comunidad o gobernados, que quedan relegados y “el Poder Ejecutivo no se distingue de los otros poderes. Si bien existan funciones diferenciadas -materialmente legislativas o jurisdiccionales-, lo que importa es que el órgano que detenta el poder –colegiado o unipersonal- sea uno solo”²³.

Así, en el absolutismo, “el Rey ejercía todo el poder sin más limitaciones que las de hecho”²⁴, no existía “un catálogo de derechos ni un principio de división de poderes ni tampoco podemos hablar de un principio de legalidad o de medios de control de constitucionalidad, y mucho menos de principios democráticos”²⁵, en consecuencia, dicho modelo se caracterizó por excesos, gobiernos despóticos, verticales y tiránicos que en lo político generaron opresión (y también resistencias) y en lo intelectual abonaron a la construcción de la teoría de la división de poderes (entre otras teorías y materias).

La construcción teórica de la división de poderes, así como de la democracia y las libertades, planteadas incluso desde el naturalismo, fueron ingredientes que, conjugados con las resistencias populares a la opresión y tiranías, abrieron las alamedas de la historia a revoluciones que transformaron el orden establecido, la estructura del Estado y el rol del ser humano en la sociedad, dejando gradualmente atrás al Estado absoluto y abriéndose al Estado liberal.

En el siglo XVII, encontramos aportaciones relevantes para la configuración de la división de poderes, en la obra de John Locke (1632-1704), titulada: *Segundo*

²² Hobbes, Thomas, “Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil”, trad. Sánchez Sarto, Manuel, Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 1966, p. 268, en Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 34.

²³ *Ibidem*, p. 35.

²⁴ Molas, Isidre, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Tecnos, 2003. p. 107.

²⁵ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, p. 22.

tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil (1690), donde afirmó en el capítulo XII, en el párrafo 143, que: “para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder”²⁶, lo que en otras traducciones se interpreta también como:

“debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular poder), éstos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen; y como podrían también tener tentaciones de hacer las leyes a su medida y de ejecutarlas para beneficio propio, llegando así a crearse intereses distintos de los del resto de la comunidad y contrarios a los fines de la sociedad y del gobierno”²⁷, cita que en otra traducción se comprende como:

“podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad, capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad de legislar, a ella unieran la de la ejecución para su particular ventaja, cobrando así un interés distinto del que al resto de la comunidad competiera, lance contrario al fin de la sociedad y gobierno”²⁸

En la citada obra, concibe 3 poderes, el legislativo con la facultad de crear las normas, el ejecutivo encargado de la ejecución de las leyes de la sociedad y atención de las necesidades del interior y finalmente el poder federativo, que comprende las relaciones internacionales y el orden exterior, así como las facultades para la guerra y la paz, sin embargo, en la práctica, los últimos 2 poderes se encuentran generalmente unidos, subordinándose el federativo al ejecutivo, paralelamente Aníbal D´Auria, interpreta que Locke asume al poder judicial bajo el rol del órgano ejecutivo y “no establece ninguna simetría o equilibrio

²⁶ Locke, John, “Ensayo sobre el gobierno civil”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Porrúa, 2011, p. 5.

²⁷ Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, Madrid, Editorial Tecnos, 2006, pp. 143-144.

²⁸ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, Sepan Cuantos, núm. 671, 2014, p. 30.

(...) subordina expresamente el ejecutivo al legislativo”²⁹, además, siguiendo a Mario de la Cueva, Locke justifica “la dictadura de dos clases minoritarias sobre los sin-tierra-y-sin-riqueza”³⁰.

Pero fue hasta el XVIII, con la obra: *Espíritu de las leyes* (1748), que Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, también conocido por algunos juristas como el “padre del constitucionalismo”, que en adelante nombraremos Montesquieu (1689-1755), quien delineó la teoría de la división de poderes con mayor finura y claridad, particularmente en su LIBRO UNDÉCIMO “De las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la constitución”, donde afirmó en el capítulo IV, que: “nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación (...) Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas”³¹.

Dicho posicionamiento antropológico y la caracterización de lo que, desde su mirada considera la naturaleza humana y la manifestación histórica de la misma en las personas cuando ejercen el poder, conduce a la conclusión de que se necesita generar un diseño institucional que limite y proteja a la comunidad política de los excesos y violencias del poder, parte de las bases de dicho diseño se vislumbran en gran medida en el capítulo VI, entre otros, en los siguientes párrafos:

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

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por

²⁹ D´Auria Anibal, *op. cit.*, p. 59.

³⁰ De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 1996, p. 100.

³¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 17a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 144.

el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”³².

En caso de no atender las lecciones de dicho arreglo institucional tripartito, declara que “todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”³³.

Y amplía esa idea, formulando que “No hay libertad si el poder de juzgar no está deslindado del legislativo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sea el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”³⁴.

De esa manera, a diferencia de Locke, Montesquieu abre las puertas y diseña explícitamente las bases de un poder o función judicial, como un elemento fundamental de su teoría de la división o separación tripartita del poder y como una actividad a ser realizada por un órgano diferente del legislativo y ejecutivo, lo cual representa una de sus grandes aportaciones al Derecho constitucional.

Sin embargo, también hay que considerar críticamente la limitación de sus planteamientos, ya que, en palabras de Jiménez Asensio, elabora “una individualización del Poder Judicial que, ciertamente, es muy modesta. (...) un Poder Judicial con escaso margen de autonomía, sin poder efectivo, y que representa una aplicación mecánica del Derecho”³⁵.

³² *Ibidem*, p. 145.

³³ *Ibidem*, p. 146.

³⁴ *Idem*.

* El debate sobre las facultades que detentan los órganos o poderes que realizan las funciones clásicas del Estado, concretamente el poder judicial, debe ampliarse los tiempos actuales en que se reconoce, desde el Estado constitucional un rol más activo mediante la interpretación judicial y la definición de los alcances del derecho que realiza con influencia en la forma en que se concibe y legisla el derecho, vale la pena cuestionar permanentemente, teórica y empíricamente cuales deben ser las facultades y alcances de los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos.

³⁵ Jiménez Asensio, Rafael, *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del derecho constitucional*, 3a. ed., Barcelona, Marcial Pons, 2005, p. 69.

Por su valioso contenido, fuerza argumentativa y gracias a la victoria de las revoluciones liberales y populares sostenidas durante los siglos XVIII y XIX, la división de poderes llegó para quedarse, convirtiéndose en uno de los principios más relevantes de la teoría y filosofía política y jurídica y en un pilar fundamental del constitucionalismo moderno, presente en la evolución histórica, política y constitucional de los pueblos³⁶, en Cartas Magnas, Declaraciones y Documentos Fundamentales como la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776*, la Constitución de estados Unidos de 1787**, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en Francia de 1789³⁷, la Constitución francesa de 1791³⁸, la Constitución francesa de 1793³⁹, la Constitución francesa

³⁶ Particularmente originándose en las civilizaciones “occidentales”.

* “V. Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado deben estar separados y que los miembros de los dos primeros (poderes) deben ser conscientes de las cargas del pueblo y participar en ellas y abstenerse de imponerle medidas opresivas. Que en periodos determinados se les vuelva a su condición privada, al cuerpo (social) de donde procedían, y sus vacantes se llenen mediante elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que puedan volver a elegirse o todos o parte de los antiguos miembros (de dichos poderes), según lo dispongan las leyes.”

* El principio de la división de poderes se expresa entre otros dispositivos, en el artículo uno, primera sección, referida al legislativo; en el artículo dos, primera sección, sobre el ejecutivo y finalmente en el artículo tres, primera sección haciendo referencia al judicial.

* Cabe hacer mención que la teoría de la división de poderes plasmada en la constitución de Estados Unidos, presenta diferencias importantes frente a la propuesta por Montesquieu, ya que el pensador francés consideró que los poderes, legislativo (en manos de la nobleza) y ejecutivo (bajo un monarca hereditario) tengan un carácter vitalicio y el poder judicial debe ser temporario “y eso es exactamente lo contrario a lo que sancionó la Constitución norteamericana de 1787” Anibal D’Auria, p. 61.

³⁷ “Artículo 16 Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.”

³⁸ Dicho principio tiene presencia, entre otras en la Sección III, titulada “Asambleas electorales. Nominación de representantes” en los siguientes artículos:

“3. Todos los ciudadanos activos, cualquiera que sea su estado, profesión o contribución, podrán ser elegidos representantes de la Nación.

4. Sin embargo, serán obligados a optar los ministros y otros agentes del Poder ejecutivo revocables a voluntad, los comisarios de la Tesorería nacional, los recaudadores y cobradores de contribuciones directas, los encargados de la percepción y administración de contribuciones indirectas y del patrimonio nacional y los que, bajo cualquier denominación, estén vinculados a empleos en la casa militar y civil del Rey. - Igualmente estarán obligados a optar los administradores, subadministradores, oficiales municipales y comandantes de guardias nacionales.

5. El ejercicio de funciones judiciales será incompatible con el de representante de la Nación, durante toda la duración de la legislatura. - Los jueces serán reemplazados por sus suplentes, y el Rey proveerá en un certificado de comisión el reemplazo de sus comisarios ante los tribunales.”

³⁹El principio se expresa en diversos artículos, entre otros, destacan:

“Sobre la función legislativa, en el apartado titulado “Del Cuerpo Legislativo”, en el: “Artículo 39. El cuerpo legislativo es uno, indivisible y permanente.”

En el titulado “De las Funciones del Cuerpo Legislativo” en el “Artículo 53. El cuerpo legislativo propone leyes y dicta decretos.”, así como implícitamente, en los artículos 54 y 55.

de 1795⁴⁰, la Constitución francesa de 1848⁴¹, o El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán de 1814⁴²; manifestándose desde ese momento, con matices, en todas las expresiones constitucionales y formales del Estado mexicano, hasta nuestros días.

Los rumbos tomados por dicha teoría han sido difusos y heterogéneos, a modo de ejemplo se menciona brevemente que, dicho axioma fundamental, “se impuso a finales del siglo XVIII con el triunfo de los revolucionarios americanos y franceses”⁴³ (entendiendo estadounidenses por el término americanos), y con el tiempo se extendió en las latitudes en que las tesis del liberalismo político ganaron terreno, pero su adopción presentó variaciones incluso en esas primeras manifestaciones históricas.

En la fórmula de Montesquieu, “los poderes legislativo y ejecutivo deben tener un carácter vitalicio, mientras que el poder judicial debe ser temporario; y esto es

Sobre la función administrativa, en el “Artículo 78. En cada municipio de la República habrá una administración municipal; – En cada distrito, una administración intermedia; – En cada departamento, una administración central.” Y en el “Artículo 79. Los oficiales municipales son elegidos por las asambleas de municipio.”

Finalmente, respecto a la función judicial, encontramos presencia en el “artículo 9. Delega en electores para la designación de los administradores, de los árbitros públicos, de los jueces penales y de casación.”, el apartado “de la justicia civil” de los artículos 85 al 95, “De la Justicia Penal” de los artículos 96 al 97, “del Tribunal de Casación” de los artículos 98 al 99.

⁴⁰ Lo encontramos en diversos artículos, entre ellos destacan:

“TÍTULO V. Poder legislativo Disposiciones generales

44. El Cuerpo legislativo está compuesto de un Consejo de los Ancianos y de un Consejo de los Quinientos.”

45. En ningún, caso, el Cuerpo legislativo puede delegar a uno o varios de sus miembros, ni a quien sea, ninguna de las funciones que se le atribuyen por la presente Constitución.

46. No puede ejercer por sí mismo, ni por delegados, el poder ejecutivo, ni el poder judicial.”

También en:

“TÍTULO VIII. Poder judicial

Disposiciones generales

202. Las funciones judiciales no pueden ser ejercidas por el Cuerpo legislativo ni por el poder ejecutivo.”

⁴¹ “Art. 19.- La separación de poderes es la primera condición de un gobierno libre.”

⁴² En los artículos: “Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”

“Artículo 44.- Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se creará además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de justicia.”

⁴³ Molas, Isidre, *op. cit.*, p. 108.

exactamente lo contrario de lo que sancionó la Constitución norteamericana de 1787⁴⁴, dado que el pensador francés, describió en su teoría al poder judicial con un rol desdibujado que “es casi nulo”⁴⁵.

También y en un sentido similar a Locke, Montesquieu planteó que el poder legislativo se deposite en 2 cuerpos, uno de nobles que fuera hereditario y otro del pueblo, que, al tener intereses distintos, celebraran sus asambleas separadamente, por su parte, el poder ejecutivo se formaría bajo la titularidad de un monarca también con la característica de hereditario, tradición que se quebró o en algunos casos evolucionó, con la corriente de las teorías de la democracia, soberanía popular y naturalismo que alimentaron gradualmente al liberalismo y constitucionalismo.

Como se ha descrito, el pensamiento del filósofo francés ha tenido influencias variopintas, por ejemplo, en la revolución francesa, su influencia fue “puramente simbólica, siendo de mucho más calado su impronta sobre el proceso revolucionario norteamericano. Paradójicamente el constitucionalismo continental no recibió una presencia efectiva de esta doctrina sobre la separación de poderes”⁴⁶, haciendo referencia por continental a la repleción y adopción en Europa.

Es decir, en algunas experiencias políticas, como en la formulación de la constitución estadounidense, la influencia de las ideas de Montesquieu, sobre de la separación de poderes y la creación de pesos y contrapesos fue considerable, aunque con adaptaciones diferentes en el tópico del poder judicial, de la democracia y el rol de la ciudadanía. Por otra parte, en el caso de las constituciones francesas, de inicio se prestó poco peso en la creación de un poder judicial robusto y se siguieron rumbos e influencias diferentes y cambiantes según la evolución política y constitucional de la nación.

⁴⁴ D´Auria, Anibal, *op, cit.*, p. 61.

⁴⁵ Montesquieu, *op, cit.*, p. 149.

⁴⁶ Jiménez Asensio, Rafael, *op, cit.*, p. 69.

En un sentido semejante, desde Jiménez Asensio, se considera que, la división de poderes floreció históricamente de dos maneras, por un lado, una versión que denomina “teoría pura de la separación de poderes”⁴⁷, inicialmente ligada y mayormente aceptada en los Estados continentales europeos y que podía tener las siguientes características:

- a) “Separación de ramas o departamentos: el legislativo, ejecutivo y judicial, debían permanecer separados orgánicamente.
- b) Separación de funciones: las funciones de legislar, ejecutar y juzgar debían corresponder a cada una de las tres ramas citadas.
- c) Separación de personas: las personas que ejercieran esas funciones y fueran titulares de los órganos citados no podían coincidir.”⁴⁸

Y, por otro lado, la otra interpretación histórica, que denomina como “separación parcial de poderes”, se apoya sobre un sistema de equilibrios institucionales, de “pesos y contrapesos” o, como fuera acuñado en el mundo anglosajón, de *checks and balances*. Según se verá esta segunda lectura es la que se impondrá en el constitucionalismo estadounidense”⁴⁹.

1.3 Alcances y significado de la teoría de la división de poderes

Continuando con el ejercicio previamente realizado y para aproximarnos a una noción actual sobre las veredas por las que ha trascendido y se ha materializado la división de poderes, Joan Solanes, siguiendo a Bellamy y a Gwyn, afirma que la teoría de la división de poderes, tiene relevancia por dos grandes concepciones en ocasiones contrapuestas, la primera “enfatisa el carácter limitador y de freno del abuso del poder (...) la segunda pone el acento en el buen diseño de la gobernanza y la búsqueda de la eficiencia en la toma de decisiones de los

⁴⁷ *Ibidem*, p. 41.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *Idem*.

poderes públicos”⁵⁰, desde la consideración de la presente investigación, conciliar ambas posturas fortalece el respeto y garantía de derechos mediante un ejercicio efectivo y coordinado de las instituciones del Estado.

Por su parte, Isidre Molas encuentra 2 modelos de la división de poderes a la luz del principio democrático, por una parte, uno que implica una separación rígida de los poderes que da origen a los sistemas presidenciales, más extendidos en el continente americano, frente otro modelo que, conlleva una separación flexible o la colaboración de poderes, que da pie al sistema parlamentario, mayormente extendido en Europa⁵¹, a partir de lo cual en la presente investigación se harán anotaciones sobre la división de poderes, enmarcada en el constitucionalismo y presidencialismo mexicano.

En términos sintéticos, la división de poderes puede ser comprendida al menos como una institución política, como “una condición de regularidad constitucional y democrática”⁵² y como un principio constitucional y del derecho, que se crea y tiene su fundamento en una teoría con el mismo nombre, la cual se construye con elementos del campo de la teoría, filosofía y ciencia política, teoría y filosofía del Estado, de la constitución y del derecho y debe actualizarse y cuestionarse constantemente.

Desde la mirada de Jaime Cárdenas, la teoría de la división de poderes, a siglos de su surgimiento, “sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes”⁵³.

Salazar, continuando con la tendencia filosófica acuñada en la Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano de 1789 y en el sentido de muchos pensadores actuales, sostiene que mientras los Derechos Humanos, son el primer

⁵⁰ Solanes Mullor, Joan, *Administraciones independientes y Estado regulador. El impacto de la Unión Europea en el Derecho Público Español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2016, pp. 31-32.

⁵¹ Molas, Isidre, *op. cit.*, p. 111.

⁵² García Ramírez, Sergio, *Panorama de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, México, CNDH, 2018, p. 115.

⁵³ Cárdenas, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 243.

elemento “para la existencia de una constitución”⁵⁴, la división de poderes es “la segunda columna vertebral del Estado constitucional”⁵⁵, en un sendero similar se manifiesta Richard Bellamy al declarar que, “these two principles have defined constitutionalism”⁵⁶, lo que interpretamos en castellano como que: “estos dos principios han definido al constitucionalismo”.

De la división de poderes, se desprenden 2 principios característicos del Estado Constitucional, el de legalidad y el de imparcialidad, el primero hace referencia a las funciones del Estado ya que implica la subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la legislativa, en búsqueda de la supremacía de la norma⁵⁷.

Por otro lado, el principio de imparcialidad se refiere fundamentalmente a los órganos que realizan las funciones, ya que busca la separación del órgano que realiza la función judicial de los órganos legislativo y ejecutivo a fin de no caer en excesos o desviaciones y lograr la aplicación del derecho⁵⁸.

Dicha teoría, a fin de evitar el despotismo, busca distribuir las principales funciones del Estado (ejecutiva, legislativa y judicial) en órganos diferentes, que podemos sintetizar, de forma introductoria, como la función legislativa, donde un órgano, mediante una o dos cámaras, en representación del pueblo, crea y modifica las normas de Estado; la función judicial, desempeñada por el órgano judicial y sus ramificaciones, que busca resolver las controversias entre actores del derecho, aplicando una norma al caso concreto (desde la corriente del Estado constitucional, también interpreta los alcances del Derecho y los Derechos Humanos) y la función ejecutiva, encargada de gobernar, aplicar las leyes y detentar la titularidad de la administración pública.

Estos 3 órganos y sus ramificaciones administrativas, mantienen relaciones de coordinación, ya que son jerárquicamente iguales, pero también de frenos y

⁵⁴ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 87.

⁵⁶ Bellamy, Richard, *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*, Political Studies, USA, XLIV, 1996, pp. 436-456.

⁵⁷ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Porrúa, 2011, p. 13.

⁵⁸ *Idem*.

contrapesos, para, por un lado, facilitar la gobernanza y ejercicio coordinado de las instituciones, y por otro evitar la concentración de poder desmedido en un ente estatal, fomentando que el poder detenga al poder.

Siguiendo a Rodrigo Borja, esa búsqueda axiológica de que el poder limite o detenga al mismo poder, se realiza, como se ha mencionado mediante un sistema de pesos y contrapesos, sin embargo, “responde también a una finalidad técnica (...) la eficacia en el gobierno y la administración de la cosa pública exige, en efecto, cierto grado de especialización en los órganos estatales”⁵⁹.

Bajo esas premisas, “la división de poderes responde a preocupaciones de libertad tanto como a exigencias técnicas de la función del gobierno”⁶⁰, es decir busca proteger la dignidad y los derechos humanos reconocidos por la constitución y tratados internacionales, evitando la monopolización del poder y a la vez logrando la especialización y colaboración institucional de los órganos estatales.

Al respecto, Sánchez Bringas traza las siguientes 4 características normativas del principio:

- a) Crea tres órganos cupulares de producción normativa;
- b) Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña;
- c) Prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos;
- d) Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.⁶¹

Como se hace notar, desde su mirada, no se incluye a órganos con autonomía constitucional, sino que sencillamente se circunscribe a los poderes tradicionales, sobre dicho tópico se harán acotaciones posteriormente.

⁵⁹ Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 115.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 407.

También, plantea que existen excepciones y temperamentos al principio, dado que no todas las funciones asignadas a cada órgano se encuentran rígidamente separadas⁶², o incluso, vale la pena adicionar que, no todas las facultades a cargo de cada uno de los órganos tradicionales, corresponden siempre a la naturaleza del mismo.

Como muestra de la relevancia y extensión del principio, más allá del campo jurídico, encontramos, por ejemplo, cuando Dieter Nohlen, lo incluye en una fórmula para la construcción de un régimen democrático al sostener que: “La democracia no acaba con la dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder”⁶³.

1.3.1 Notas conceptuales: poderes, funciones y órganos

Como se ha mencionado, a partir de la teoría de la división de poderes, que, válidamente se puede interpretar como una división o separación de funciones⁶⁴, en el Estado se crean, inicialmente 3 grandes entes u órganos, los que han sido conceptualizadas por autores como José Fabián Ruíz⁶⁵, bajo el término “poderes clásicos”, mientras que otros, como Miguel Alejandro López Olvera⁶⁶, los han denominado “poderes tradicionales”.

En la academia, el término más extendido ha sido el de “poderes clásicos”, sin embargo, en la mayor parte de ocasiones, no se aportan razones sustanciales para la diferenciación terminológica, ni tampoco los debates concentran gran atención en dicho punto, por lo que, para efectos de la presente investigación, no

⁶² *Ibidem*, p. 403.

⁶³ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Chile, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 1995, p. 12.

⁶⁴ Coincidiendo con autores como Delgadillo, Luis y Lucero, Manuel, en *Compendio de derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 30, que han afirmado que: “en rigor constituye una división de funciones estatales entre diferentes órganos”.

⁶⁵ Ruiz, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 37, julio-diciembre de 2017, p. 93.

⁶⁶ Ver: López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020. p. 55.

se entrará a dicha cuestión y se les denominará indistintamente con uno u otro término.

Por su parte, las funciones del Estado, han sido clasificadas con leves diferencias terminológicas según las y los autores, algunos, como Pavón⁶⁷, las han nombrado como “Ejecutiva, Legislativa y Judicial”, a la vez que Humberto Delgadillo, Manuel Lucero o Daniel Márquez, se han referido a ellas como “Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa”, ambas clasificaciones no implican una ruptura teórica, por lo que se citarán ambos términos.

Los actos que realizan los órganos que detentan o ejercen las funciones del Estado, se pueden clasificar material y formalmente. Desde el punto de vista material, se entienden a partir del tipo de actividad y la naturaleza implícita del acto efectuado por alguna institución, por ejemplo, cuando algún ente del Estado, sea cual fuere, crea alguna norma, está ejerciendo una acción materialmente legislativa.

Por su parte, la clasificación formal del acto se realiza a partir del órgano que ejecuta alguna acción o función, por ejemplo, cuando el órgano ejecutivo realiza una actividad, aunque hipotéticamente la naturaleza del acto pueda ser, la facultad de presentar iniciativas de ley ante el congreso, que materialmente sería una actividad legislativa, al ser realizada por el poder ejecutivo, es formalmente hablando, una actividad administrativa o ejecutiva.

Por “funciones del Estado”, se denominan las actividades a realizar de forma material, considerando desde una perspectiva amplia que, aunque hay órganos estatales que, tienen de manera mayoritaria una función material, también realizan actividades que se podrían corresponder a otros poderes.

Pedro Salazar, en el mismo sendero, sintetiza la idea cuando afirma que el “Estado ejerce tres tipos de funciones: legislativa, ejecutiva y judicial y (...) les han

⁶⁷ Pavón, Yuri, “Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 55.

asignado estas funciones de manera especializada –aunque no exclusiva- a tres ramas institucionales diferenciadas”⁶⁸, de esta manera se confirma la tendencia teórica a no incluir a los entes autónomos, aunque en diversos estudios de forma edificante los estudie.

Finalmente, por “órganos”, se comprenden, “las entidades que, dentro de los límites de su competencia, realizan actividad oficial por cuenta del Estado”⁶⁹, estas instituciones o entidades, realizan sus atribuciones por medio de una organización administrativa activada por un cuerpo de funcionarios públicos, cuyo titular es designado de diferentes formas según el nivel de autonomía que posea el órgano, lo que, más adelante, será analizado con respecto a los constitucionales autónomos.

Al respecto, Gabino Fraga manifiesta que, esa persona moral, “requiere la existencia de personas físicas que manifiestan su voluntad, y esas personas físicas se relacionan directamente con los órganos administrativos, constituyéndose titulares de ellos y asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos”⁷⁰.

Con respecto al término poder, se ha esgrimido desde Pedro Salazar, que se puede comprender como función del Estado, desde el principio de legalidad o como órgano, bajo el principio de imparcialidad⁷¹.

1.3.2 De la división de poderes y más allá

A partir de lo expuesto, la división de poderes planteada por Montesquieu ha evolucionado profundamente en sus materializaciones constitucionales e incluso jurisprudenciales, sin embargo, aunque en el fondo, en el corazón del

⁶⁸ Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 29.

⁶⁹ Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 61.

⁷⁰ Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 2001. p. 29., en Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6a. ed., Oxford University Press, México, 2012, p. 62.

⁷¹ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes...*, *cit.*, p. 13.

planteamiento: a nivel teórico, también se ha transformado, quedan grandes cuestiones por atender y derroteros por trabajar, mediante una actualización en algunos aspectos y en otros, necesariamente una reformulación sesuda.

Parte de dichas cuestiones, las trae al debate Ferrajoli, aunque desde una concepción eurocéntrica, al argumentar que, ante la complejidad de las democracias y sociedades contemporáneas, la propuesta inicialmente formulada en el siglo XVIII es inadecuada en la actualidad, en un primer término, en el caso de los sistemas parlamentarios, donde “la relación entre ejecutivo y legislativo no es por tanto de separación sino de condisión (...) Pero es inadecuada también en el plano axiológico, dado que la enorme cantidad de funciones hoy en día asignadas a la esfera pública no está enteramente clasificada dentro de la tripartición montesquieana”⁷².

Bruce Ackerman, hace lo propio, al afirmar que, ninguna teoría ha estado tan dominada por un solo pensador, como el caso de la división de poderes con Montesquieu, que aunque ha aportado enormemente y hay que darle los créditos que se merece, debemos dejarlo en paz, dado que, ante los nuevos escenarios y transformaciones políticas y sociales, su planteamiento tripartito del poder se queda corto⁷³.

Esta hipótesis se sostiene, a partir de encontrar una tendencia global que se vive en el campo de la administración pública, que se sintetiza con las siguientes palabras: “world-wide rise of new institutional forms that can not be neatly categorized as legislative, judicial, or executive”⁷⁴, que se traduce como: “surgimiento mundial de nuevas formas institucionales que no pueden clasificarse claramente como legislativas, judiciales o ejecutivas”, planteamiento que se aproxima al ferrajoliano, en la afirmación de la apertura teórica, de otras formas de organización gubernamentales fuera de la clasificación tripartita tradicional del

⁷² Ferrajoli, Luigi, “La esfera de la indecible y la división de poderes”, trad. Carbonell, Miguel, *Estudios Constitucionales*, Chile, núm. 1, 2008, p. 340.

⁷³ Ackerman, Bruce, “Good-bye Montesquieu”, en Rosse-Ackerman, Susan, y L. Lindseth, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 128.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 129.

poder y que además nos lleva a una nueva concepción de la división de poderes en el siglo XXI.

Desde esta óptica, a partir de las cuestiones aquí citadas y analizadas, en el presente texto, se sostiene que el principio necesita ser adecuado a las nuevas exigencias democráticas, sociales y las diversas transformaciones administrativas que ha vivido el sistema político y la sociedad, como la creación de órganos fuera de la clasificación tripartita del poder, en el caso de México, con los órganos constitucionales autónomos, las que deben abrirse a un cuestionamiento y estudio crítico, que solida e inductoriamente, se sostendrá en los siguientes apartados.

1.4 La teoría de la división de poderes en El Estado federal mexicano y el presidencialismo

El Estado mexicano ha adoptado, al menos formalmente hablando, rasgos importantes del modelo teórico del Estado constitucional, con reformas y decisiones jurisdiccionales, ya citadas, sin embargo, no solo no se ha consolidado en la *praxis*, sino que el Estado neoliberal y sus miserias se ha impuesto sobre el constitucional*.

Existen otros elementos que se deben abordar para comprender la modulación y alcances del principio de división de poderes en el Estado federal mexicano, y tienen que ver con las corrientes de la teoría política y del Estado adoptadas en la norma fundamental.

Conforme al artículo 39, que podría ser uno de los dispositivos constitucionales de mayor relevancia, se adapta la tesis de Rousseau de la soberanía popular en la siguiente forma:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

* Como lo ha apuntado Cárdenas en el libro: Del Estado absoluto al Estado neoliberal.

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Se concibe, que la soberanía nacional tiene origen en el pueblo y todo poder estatal se instituye en su beneficio, además el mismo pueblo, tiene el derecho de alterar o modificar el gobierno, lo que puede ser realizado de múltiples formas en el marco institucional e incluso implicar el derecho a la revolución que conlleve la transformación más profunda del orden establecido.

Por su parte, conforme al artículo 41, “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”, lo que implica la figura de representación política, pero, a la luz de otros artículos constitucionales, el pueblo también puede ejercer su soberanía, mediante ejercicios de democracia directa o semi-directa.

El artículo 40, es muy explícito al dibujar los alcances del Estado mexicano, en las siguientes palabras:

Artículo 40. 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.

De esta forma, se define como república en oposición a monarquía; democrática, como régimen de gobierno, en el que, las decisiones son tomadas por la voluntad popular, bajo diferentes modelos de participación ciudadana, opuesto al autocrático; laica en lugar de confesional, como lo fue la constitución de Apatzingán, donde se definió el catolicismo como religión oficial; federal en vez de centralista; con respecto al nivel de gobierno local, conforman la federación 32 entidades federativas, con 31 Estados y una capital, sede de los poderes tradicionales federales, la que es clasificada como la Ciudad de México, además de estos, se debe considerar también al gobierno federal y municipales, e incluso desde una perspectiva amplia, considerarse como partes del sistema jurídico mexicano, los sistemas tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con 136 artículos y está dividida en 9 títulos, el título 3ero, se subdivide en 4 capítulos, de la siguiente manera:

- El Capítulo I hace referencia al principio de la división de poderes en materia federal, con un solo artículo: el 49,
- El Capítulo II, regula al poder legislativo, con 29 artículos: del 50 al 79,
- El Capítulo III, al Ejecutivo, con 13 artículos, del 80 al 93, y
- Finalmente, el Capítulo IV al poder judicial, con 13 artículos, del 94 al 107.

Por su parte, la división de poderes a nivel local también es regulada en la constitución, en el Título quinto, titulado De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México, en 2 artículos, en el 116, referido a las entidades federativas y el 122 respecto a la Ciudad de México.

El principio a nivel federal, se regula en las siguientes palabras:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Como se puede notar, es muy explícito el principio en dicho artículo, a diferencia de otras cartas magnas, como la de España, donde no es conceptualizado en un apartado o artículo en particular y se encuentra implícito en el diseño que brinda a los órganos gubernamentales y sus relaciones de frenos, contrapesos y coordinación.

A primera vista, podría parecer un diseño rígido que solo ofrece un par de excepciones en el artículo 29 y 122, sin embargo, se ha flexibilizado y existen otros casos en que ciertos órganos del Estado realizan funciones que

materialmente podrían corresponder a otros, no solo por lo que compete a los poderes tradicionales.

El dispositivo constitucional, tampoco abre espacio, ni si quiera de forma discreta a los órganos constitucionales autónomos u otros entes con algún nivel considerable de autonomía frente a los poderes tradicionales, como se analizará, estos se encuentran dispersos en diferentes apartados constitucionales.

En cuanto a su presencia en las entidades federativas, encontramos lo siguiente:

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

Dicho artículo, continúa con la misma tendencia del 49, aunque con una presentación sintética ya que cada constitución local replica el principio y da vida a los poderes clásicos con leves variaciones según el caso, tampoco se da apertura a entes autónomos.

Por su parte, en cuanto a la capital de la república, encontramos lo siguiente:

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En el dispositivo, se encuentra una tendencia similar a los previamente citados. Sin embargo, como más adelante se harán acotaciones, la constitución local, ofrece una regulación que aporta en la comprensión, diseño y regulación de la autonomía constitucional.

1.4.1 Criterios jurisprudenciales

Los criterios del poder judicial mexicano han sido numerosos y se han emitido en forma de tesis y jurisprudencias en el Semanario Judicial de la Federación, entre los que, por su alta relevancia y a manera de introducción, se resaltan solo los siguientes:

- **DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.**

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias

de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.⁷⁵

Dicha tesis aislada, ilustra la comprensión en sede judicial de la flexibilización del principio y se apunta una cuestión fundamental, para que un órgano que desempeña una de las funciones clásicas del Estado, pueda realizar cierta facultad que materialmente correspondería a otro, necesariamente debe estar prevista en esos términos por la constitución.

- DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y

⁷⁵ Tesis P./J. 405/2009, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, octubre de 2009 vol. 151-156, tercera parte, p. 117.

de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.⁷⁶

En la citada jurisprudencia, se interpreta la tesis aislada anterior, y se resalta que, el hecho de que el principio sea flexible y admita excepciones explícitas en diversos numerales, no significa que la Constitución también tenga el mismo carácter, la que se reconoce como rígida. También, reafirma la posición del principio, como de carácter constitucional, con el fin teleológico de aportar en la construcción de la democracia y en la garantía de los derechos humanos.

- PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUELLOS.

El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.⁷⁷

⁷⁶ Tesis de Jurisprudencia P./J. 52/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, julio de 2005, t. XXII, p. 954.

⁷⁷ Tesis de Jurisprudencia P./J. 81/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1187.

La jurisprudencia permite identificar 3 supuestos concretos en los que se viola el principio de la división de poderes y además, de la misma se puede interpretar que, existe intromisión cuando un órgano interfiere o tiene injerencia en las actividades o facultades de otro, la dependencia ocurre cuando un poder impide ilegalmente a otro, ejercer su autonomía y la subordinación, se da, en la hipótesis en que un órgano somete a otro, siendo esta la forma más grave de violación al principio.⁷⁸

1.4.2 Flexibilizaciones al principio en la Constitución Mexicana

Como se ha argumentado, desde la perspectiva teórica y constitucional, la división de poderes ha evolucionado y una versión dinámica y flexible se ha impuesto en la mayor parte de los debates académicos y manifestaciones normativas frente a la concepción rígida, en el caso del constitucionalismo mexicano la misma tendencia se encuentra en diversos ejemplos, entre los cuales citamos un par que ilustran y amplían la comprensión del fenómeno.

Desde la concepción a tenerse en la presente investigación, se argumenta que, la flexibilización del principio, se ha dado al menos de 3 grandes formas:

- ✓ La 1era, cuando un poder realiza funciones que teóricamente, por su naturaleza, formarían parte de la esfera de competencias de otro.
Fix y Sánchez clasifican dicha evolución, como excepciones al principio, las que, “se presentan cuando el carácter material y el formal de la función no coinciden”⁷⁹.

- ✓ La 2da, mediante la coordinación o colaboración de poderes para dar validez jurídica a un acto, la que se lleva a cabo, cuando al menos 2 poderes u órganos del Estado realizan una función que correspondería

⁷⁸ Suprema Corte De Justicia De La Nación, *La división de poderes, Serie grandes..., cit.* p. 39.

⁷⁹ Fix-Zamudio Héctor y Salvador Valencia, “Derecho constitucional mexicano y comparado”, en Suprema Corte De Justicia De La Nación, *La división de poderes. Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, 2011. p. 39-40.

solamente uno. Dicho ejercicio, puede responder a principios democráticos al evitar que un solo poder, juegue un rol que monopolice cierta decisión, lo que pueda significar la reproducción de intereses de los funcionarios, titulares o grupos de poder que integran la institución gubernamental.

Autores como Héctor Fix-Zamudio⁸⁰ y Sánchez Bringas⁸¹, han clasificado dicha transformación del principio bajo el término de “temperamentos”, que “son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes”⁸², dicho término, proviene de temperar, ósea suavizar, como oposición a comprenderla rígidamente.

- ✓ La 3era, cuando se crean órganos con un nivel tan alto de autonomía, que, ya no forman parte de la estructura administrativa de los poderes tradicionales y, además, concentran ciertas atribuciones que otrora formaban parte de las facultades de los poderes clásicos. Como se verá más adelante, dicha transformación constitucional de la división de poderes abre las puertas a órganos constitucionales autónomos y de relevancia constitucional.

En cuanto a ejemplos de la primera transformación, las excepciones, en el artículo 49 constitucional, se establecen un par de forma explícita y en otros dispositivos constitucionales, existen otras, de las que se citan un par:

- Artículo 29:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 403.

⁸² *Ibidem*, p. 411.

un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Dicha excepción es temporal, dado que una vez que cesen las condiciones que generan la suspensión de derechos, el poder ejecutivo queda imposibilitado para seguir ejerciendo esta función materialmente legislativa. Dicha hipótesis únicamente procede en los casos extraordinarios previstos constitucionalmente, por lo que no se debe considerar una facultad discrecional del órgano ejecutivo.

- Artículo 131, segundo párrafo:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

De forma extraordinaria, también se prevén facultades legislativas, en beneficio del poder ejecutivo, pero en materia económica y de comercio exterior, a fin de mantener la estabilidad económica en beneficio del país, esta, tampoco puede ser ejercida de forma arbitraria, toda vez que, se somete cada año el presupuesto fiscal a la aprobación del Congreso.

Se debe considerar, como una facultad valiosa dado que, en un sentido similar a otros artículos constitucionales, el citado, a la luz del contractualismo y la construcción de un Estado social, destinado a lograr el bien común, permite la legítima y necesaria intervención del Estado, desde el poder ejecutivo, en la economía, a fin de beneficiar el desarrollo y estabilidad económica del pueblo

mexicano, rompiendo o generando un distanciamiento de las tesis de la supuesta autorregulación del mercado.

- Artículo 73, fracción XVI:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

En dicho artículo encontramos una excepción, no prevista en el 49, que permite al presidente realizar una función materialmente legislativa, al emitir medidas y normas a través del Consejo de Salubridad General.

- Artículos 89, fracción X y 133:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la

aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Artículo 133. 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. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Este es otro caso no comprendido en el dispositivo constitucional de la división de poderes, aunque en algún sentido podría ser interpretado como temperamento por la colaboración del Senado, se considera que puede implicar una excepción, toda vez que, celebrar y negociar un tratado internacional es una actividad materialmente legislativa.

En cuanto a ejemplos de temperamentos, se abordan un par en las siguientes líneas:

- Artículo 89 fracción XII:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Establece la obligación al titular del órgano ejecutivo para brindar apoyo al Judicial en el ejercicio de sus atribuciones, lo que implica una coordinación institucional comprensible, partiendo de que el poder judicial resuelve controversias entre actores que pueden tener un gran poder, el que, incluso puede compararse o superar al del Estado.

- Artículo 71 fracción I, da al poder ejecutivo la facultad de enviar iniciativas de leyes en el proceso legislativo, de la siguiente manera:

Sección II De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

Este caso, permite al ejecutivo enviar iniciativas al Congreso de la Unión, para su posible aprobación, lo que, en el mismo sentido, implica una actividad materialmente legislativa.

Existen múltiples ejemplos, que no se estudiarán a profundidad, de concurrencia y coordinación entre órganos estatales, así como de actividades y funciones que materialmente se realizan por órganos diferentes a los que podrían desempeñarlas por su naturaleza, por ejemplo la Cámara de Diputados, en el artículo 74 constitucional, en la fracción IV, se comprende una atribución administrativa, a la vez que en la fracción V, regula una función jurisdiccional, o por su parte el poder judicial, también puede desempeñar facultades materialmente administrativas, a la luz del artículo 97 de la Carta Magna, al nombrar Magistrados y Jueces a través del Consejo de la Judicatura Federal.

1.4.3 Aproximaciones al presidencialismo

Otra cuestión fundamental para interpretar debidamente la división de poderes en el Estado federal mexicano, es comprenderla desde el presidencialismo, como forma de gobierno del Estado Demo-representativo o vistos desde Anibal D´Aura⁸³ como sistema de gobierno, en la primera concepción o dese Jorge Carpizo⁸⁴ respectivamente.

Mientras que el modelo parlamentario se ha extendido fundamentalmente en Europa, en el continente americano, el presidencialismo ha tenido mayor

⁸³ D´Auria Anibal, *op. cit.*, p. 83.

⁸⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI editores, 2020, p. 12.

influencia, teniendo como antecedente más remoto de materialización, la constitución estadounidense de 1787, que edifica las bases normativas de dicho diseño, el cual, incluso se ha clasificado como presidencialismo clásico o puro.

No existe un modelo único a seguir sobre la forma en que se debe adoptar y cimentar constitucionalmente uno u otro régimen, que pueda ser vigente para todas las comunidades políticas, por el contrario, cada sociedad debe adoptarlos y erigirlos conforme a su sistema político y realidades propias, sin embargo, existen ciertos rasgos comunes que se deben tener en cuenta para la adopción de uno u otro sistema de gobierno.

A fin de diferenciar y caracterizar ambos modelos, en el parlamentarismo “los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento y son éstos quienes, mediante procedimientos y reglas claramente establecidas, eligen, de entre ellos mismos, al jefe de gobierno. De la misma manera de acuerdo con ciertas reglas y condiciones, pueden destituirlo. Así en los sistemas parlamentarios es más clara la dependencia, política y jurídica del Poder Ejecutivo al Poder legislativo, pues la fuente de legitimidad de ambos poderes es la misma”⁸⁵, en ese sentido, el órgano legislativo y ejecutivo guardan una relación muy estrecha y la frontera y distanciamiento entre ambos poderes es mucho menor que en el presidencialismo.

Por su parte, en el presidencialismo, “los ciudadanos eligen, por un lado, a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, directamente, a un presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno. De esta manera, el Poder Ejecutivo es, institucional y orgánicamente, independiente del Poder Legislativo”⁸⁶.

De esa forma, existe un mayor grado de separación entre los órganos legislativo y ejecutivo, aunque puede verse suavizado, cuando el pueblo, mediante elecciones, elige o por el contrario, las elites y/o partidos, mediante un comportamiento clasificable como “partidocracia”, imponen una mayoría del mismo signo ideológico, partido o coalición en ambas instituciones, generando en el órgano

⁸⁵ Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo...*, cit., p. 40.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 34.

legislativo, una mayoría afín al titular del poder ejecutivo, lo que podría traducirse en una mayor receptibilidad y aceptación de las propuestas e iniciativas presidenciales, sin embargo, aún en este escenario, generado por una u otra causa, tiende a existir un mayor distanciamiento orgánico que en el parlamentarismo.

El pasado político y constitucional de México ha sido turbulento y sinuoso, particularmente en los primeros 2/3 del siglo XIX, donde se enfrentaron múltiples proyectos de nación y de Estado, conjugados con inestabilidad económica e invasiones imperialistas, sin embargo, aunque en el siglo XX y XXI la lucha entre modelos de nación y proyectos económicos no ha cesado, sino que se ha intensificado en cada esfera social*, centrando reyertas ideológicas y políticas entre la adopción del modelo económico neoliberal o la de otros modelos neokeynesianos y nacionalistas; constitucionalmente, al menos en el ámbito formal, se ha avanzado en la materialización de ciertos principios, escasamente cuestionados o combatidos, como arropar la democracia y la república en vez de a la monarquía y regímenes autocráticos.

Aunque históricamente se han pronunciado voces en *pro* de avanzar hacia el parlamentarismo en México, desde la adopción del sistema de gobierno presidencial en la constitución de 1917, este modelo se ha mantenido vigente por más de 1 siglo en el Estado mexicano, sin embargo, su configuración no ha sido estática, sino cambiante, dado que ha atravesado enormes transformaciones a la luz de la transición y aún inacabada consolidación de la democracia, avances en la garantía y respeto de los derechos humanos, la privatización de empresas del Estado y la reducción y adelgazamiento de instituciones gubernamentales, como políticas que forman parte del modelo económico neoliberal impuesto en las últimas décadas y la multicausal creación de los órganos constitucionales autónomos.

* A modo de ejemplo de lo planteado se sugiere revisar Carlos Tello y Rolando Cordera, México la disputa por la nación.

En “El presidencialismo mexicano”, obra clásica de Jorge Carpizo, publicada originalmente en 1978, se realiza un amplio estudio sobre el poder ejecutivo mexicano y a la luz de la evolución constitucional y política del México de ese momento, se diagnostican las razones del predominio del presidente sobre el resto de órganos estatales, de la siguiente forma:

Las causas del predominio del presidente mexicano son:

a] Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b] El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c] La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d] La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e] La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f] La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g] La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

h] Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i] La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

j] El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.

k] Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.⁸⁷

En ese sentido, además añade que:

El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y estas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como con funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la constitución como de la ley ordinaria.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores.⁸⁸

Como se vislumbra con claridad, Carpizo, distingue 3 orígenes de las facultades del presidente de la república, de la Constitución, de las normas y del sistema

⁸⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 25-26.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 82.

político, sin embargo, aunque dicha lectura y estudio, marcaron paradigmas para la investigación y comprensión del derecho constitucional, la teoría del Estado, el análisis político, los estudios sobre el sistema político mexicano, y la historia política de México, se proponen 2 cuestiones importantes por repensar críticamente:

LA PRIMERA. Dicha obra salió a la luz en 1978, hace casi 43 años y aunque se le añadieron un par de breves apéndices en los que se aborda parte del devenir del presidencialismo en los periodos de 1978-1990 y 1978-2000, muchas de las tesis planteadas ampliamente en la fecha de publicación original, han perdido vigencia y las sintéticas actualizaciones de los recientes apartados, no solamente quedan desfasados por prácticamente 22 años, sino que, aunque son puntuales, la brevedad de sus alcances no permiten abordar con la misma profundidad las transformaciones e impactos de la realidad en el presidencialismo.

Esto, se debe reinterpretar, ahora, con mayor atención, a la luz de la llegada de una nueva élite política al gobierno federal mexicano, así como a los locales y municipales, elegida por la mayoría del pueblo de México en las elecciones de 2018, que continuó ganando territorio en las de 2021 y busca repensar el poder y la economía, bajo una intención al menos, discursivamente transformadora, nacionalista y popular, autonombra, “la cuarta transformación”.

Las ondas metamorfosis de la vida pública nacional e internacional han ablandado al presidencialismo, con la construcción de un órgano judicial y legislativo con más facultades, y en los últimos sexenios, este último, más diverso y en su composición y distante de las viejas mayorías que el partido oficial mantuvo en gran parte del siglo XX.

El panorama actual, se dibuja diferente, el presidente tiene una menor influencia o control sobre los medios de comunicación, los que, en comparación con hace 2 o 4 décadas, son más numerosos y diversos, y entre los que, incluso algunos, defienden sus agendas e intereses privados en ejercicios aparentemente periodísticos, hecho comprobable en investigaciones nacionales e internacionales.

Por ejemplo, el gobierno federal, a pesar de no tener una relación estrecha con los medios, como otros, que destinaban recursos públicos para defender los proyectos de la élite política, singularmente, ahora, su discurso y agenda gubernamental han mantenido un gran alcance mediático en la población, otra diferencia, es que el titular del órgano ejecutivo federal, no designa a los candidatos a gubernaturas, así, sucesivamente se pueden encontrar ejemplos a considerar, que en la medida de los alcances de la presente investigación se abordarán gradualmente.

Aunado a eso, en opinión de Salazar, la transformación principal del Ejecutivo, ha tenido lugar, “mediante la creación de un importante número de OCA, que realizan funciones y ejercen facultades que otrora correspondían al presidente de la República”⁸⁹, es decir muchas de las facultades que el viejo presidencialismo del siglo XX aglutinaba, gradualmente se han ido transfiriendo a los órganos constitucionales autónomos, dejando un poder ejecutivo más controlado y limitado, sin embargo valdría la pena cuestionarse ¿Hasta dónde se debe acotar y limitar constitucionalmente al poder ejecutivo, para no restarle gobernabilidad y la posibilidad de ejercer el poder para la garantía efectiva de los derechos humanos y la protección del interés popular?.

LA SEGUNDA. Los estudios sobre el presidencialismo, esgrimidos desde el derecho constitucional y la teoría del Estado, son fundamentales para comprender el fenómeno, pero no siempre han sido suficientes, por lo que, para una lectura más nítida, aporta, el abordaje desde la interdisciplinariedad, retomando aportaciones de disciplinas como la historia.

En ese orden de ideas, Ariel Rodríguez Kuri, afirma que: “Uno de los grandes malentendidos para comprender la historia contemporánea es la sobrevaloración del presidencialismo (...) Es necesario reconocer que los poderes de hecho (grandes grupos empresariales nacionales y extranjeros, los jefes del sistema corporativo sindical y agrario, la Iglesia católica, ciertos núcleos de intelectuales) y las propias fronteras ideológicas y culturales de la sociedad, señalaban

⁸⁹ Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo...*, cit., p. 104.

importantes limitaciones para un ejercicio desbocado del poder del presidente (...) “En otras palabras es difícil demostrar que los presidentes mexicanos se hayan aproximado siquiera a alguna forma de omnipotencia”⁹⁰.

Hilando lo planteado previamente, en retrospectiva, la influencia del poder ejecutivo, no solo se ha diluido y limitado con el devenir político nacional, sino que, las teorías que históricamente asumían la existencia de un presidencialismo que concentraba enormes facultades en la vida pública nacional(aunque sin duda, para el respeto de los derechos humanos y la construcción de la democracia era necesario incorporar controles y limitaciones democráticas a dicho poder) eran imprecisas y partían fundamentalmente de un plano analítico formalista o positivista, ya que otros factores reales de poder y circunstancias atenuaban la amplia y poderosa influencia presidencial en la esfera pública.

Hoy en día, se entiende que, aunque puede ser sano para la democracia, la transferencia de facultades a los OCA, es un nuevo elemento que, en conjunto con la aguda reducción del tamaño y alcances del gobierno, diluyen el poder presidencial y en consecuencia el del Estado. Se deben repensar la importancia, regulaciones y forma de designar a los titulares de los OCA, así como el sistema económico y rol del Estado.

⁹⁰ Rodríguez, Kuri Ariel, *Nueva Historia General de México*, séptima reimpresión, México, Colegio de México, 2017, p. 726.

2. Capítulo Segundo. Los órganos constitucionales autónomos

2.1 Aproximación general a la Administración Pública Federal mexicana

Para brindar una radiografía más diáfana y completa sobre el diseño del Estado federal mexicano y la posición de los órganos constitucionales autónomos, es fundamental dibujar algunos rasgos de la estructura de la administración pública federal.

La administración pública es una construcción social, que ha tenido presencia a lo largo de la evolución histórica de múltiples civilizaciones de la humanidad, con huellas rastreables desde los siglos VI a IV A.C⁹¹, fue creada mucho antes de la modernidad, el Estado, la representación política o la división de poderes, e inicialmente se abocó en administrar los recursos de la comunidad y cobrar impuestos, con el paso del tiempo, se ha robustecido y ha acompañado puntualmente a la humanidad conforme los Estados se crearon, crecieron y se diversificaron, en su paso del Estado absoluto al liberal, social, constitucional e inclusive neoliberal.

Durante los últimos 100 años, la administración se ha sofisticado a tal nivel, que, a mediados del siglo XX, Manuel M. Diez, afirmó que: “es tan abigarrada, tan diversa en su forma y contenidos que solamente se puede aceptar una noción negativa: el hecho de no ser legislación ni ser justicia”⁹², aunque dicha aseveración no se debe considerar literalmente, ilustra el amplio laberinto que puede representar su estudio y regulación.

En la presente investigación se considera que, si se pueden trazar algunos de sus rasgos y alcances característicos fundamentales. También se toma en cuenta que,

⁹¹ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. Diccionarios jurídicos temáticos*. 2a. ed., México, Oxford University Press, vol. 3, 2003, p. 7.

⁹² Diez, Manuel M., “El acto administrativo”, en Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo, diccionarios temáticos*, México, Oxford, 2000, p. 7.

la adopción de políticas neoliberales a nivel mundial, fundamentalmente a finales del siglo XX y en gran parte del XXI, la han adelgazado y llevado hacia una nueva evolución a considerarse críticamente.

2.1.1 Enfoques de la administración pública y comprensión de la administración en la presente investigación

Aunque algunas voces, se han manifestado por la existencia, de enfoques, como el teleológico, “centrado en los fines”⁹³, que pueden implicar “lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etc.”⁹⁴, sobre ellos, no se harán grandes acotaciones en la presente investigación.

Sin embargo, se resalta que la gran mayoría de plumas en el campo del Derecho Administrativo, han delineado al menos 2 grandes criterios, ópticas, enfoques o puntos de vista fundamentales para estudiar e investigar la Administración Pública, que, con variedad de términos usados según una u otra investigación, podemos sintetizarlos inicialmente como el objetivo y subjetivo.

- A) El criterio objetivo, ha sido denominado de esa manera por diversas voces, como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, quienes lo han relacionado con una administración dinámica⁹⁵, por su parte Rafael I. Martínez Morales⁹⁶, también lo ha conceptualizado como dinámico o funcional, y Gabino Fraga como criterio objetivo o material.

Desde ese enfoque, se comprende a la administración pública, como la actividad o acción del Estado que desarrolla o ejerce la función administrativa, es decir, se

⁹³ Rivero Ortega, Ricardo y Granda Aguilar, Víctor, *Derecho Administrativo*, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 2017, p. 31.

⁹⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Diccionarios...*, cit., p. 8.

⁹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 89-90.

⁹⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6a. ed., Oxford University Press, México, 2012, p. 42.

considera desde “el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función (...) prescinde del órgano al cual están atribuidas”⁹⁷.

Por lo tanto, conforman la administración pública los órganos e instituciones que desempeñan actividades materialmente administrativas, independientemente de la rama del poder a la que pertenezcan, pudiendo realizar dicho quehacer diversos órganos que formen parte de las ramificaciones de los poderes tradicionales e incluso los OCA.

B) El criterio subjetivo, ha sido clasificado así por diferentes autores, nuevamente por Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero⁹⁸, quienes lo han relacionado con una administración estática, también ha sido nombrado por Rafael I. Martínez⁹⁹, como punto de vista orgánico, y por Gabino Fraga¹⁰⁰ como criterio formal, subjetivo u orgánico.

En este criterio, la atención se centra en el órgano estatal y en consecuencia la función formal que desempeña en lugar de prestar atención a la actividad materialmente desarrollada. La administración pública está configurada por el conjunto de dependencias y entidades que conforman al poder ejecutivo, dejando fuera de dicha consideración a otras instituciones o entes gubernamentales, aunque realicen funciones materialmente administrativas.

Bajo esta mirada, se incluyen diversos órganos que forman parte, jerárquicamente de la ramificación del poder ejecutivo, lo que incluye a los entes centralizados, descentralizados y desconcentrados, que se analizarán más adelante.

Finalmente, se apunta que, el enfoque objetivo que comprende una administración dinámica es más integral y de gran utilidad para comprender ampliamente sus alcances y dinámicas, ya que la administración pública va más allá de la esfera de competencias del poder ejecutivo, como ha coincidido Jorge Fernández, quien la interpreta como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante

⁹⁷ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 50.

⁹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁹⁹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso...*, *cit.*, p. 42.

¹⁰⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 50.

el ejercicio de la función administrativa, la prestación de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”¹⁰¹.

Sin embargo, para efectos de la presente investigación, a fin de mantener rigor y puntualidad en el abordaje de los planteamientos a esgrimir, se hará referencia a la Administración Pública desde el criterio subjetivo, para describir algunos de los rasgos de la organización y ramificación del poder ejecutivo federal mexicano y entenderlo frente a los órganos constitucionales autónomos, muchos de los que aglutinan facultades que otrora formaban parte de dicho poder.

También, se seguirá dicha óptica, a fin de entender las dinámicas y roles de los diferentes actores políticos y del derecho que participan en la designación de las y los titulares de los multicitados entes autónomos. Aun con ello, se reconoce permanentemente que diferentes órganos del Estado realizan actividades material u objetivamente administrativas, conforme a sus competencias y bajo ejercicios de coordinación institucional.

2.1.2 Titularidad del poder ejecutivo y de la Administración Pública en los niveles de gobierno

Como se ha mencionado, de conformidad con el artículo 40 constitucional, el Estado mexicano tiene carácter federal, en consecuencia, en el sistema jurídico y político nacional se da pie a la existencia de 3 niveles de gobierno, el federal, local y municipal, en cuanto a la capital de la república, también se incluye al gobierno de la Ciudad de México y al de las alcaldías.

Además, desde una mirada integral, a la luz del artículo 2 de la Carta Magna, donde se reconoce el derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas, se deberían considerar, a los sistemas normativos, autoridades, gobiernos y administraciones públicas de dichas comunidades en la radiografía de las instituciones gubernamentales presentes en la nación pluricultural mexicana,

¹⁰¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Grandes temas constitucionales*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 94.

sin embargo, por los alcances y delimitaciones del presente texto, no se abordarán con profundidad las organizaciones y estructuras comunitarias.

La clasificación tradicional de los niveles de gobierno implica, la existencia una administración pública a nivel federal, local y de la Ciudad de México, así como a nivel municipal y de las alcaldías.

Se citarán algunos artículos constitucionales relevantes, a fin de destacar ciertas características fundamentales de las autoridades que detentan la titularidad, primero de los órganos y estructuras locales y municipales del poder ejecutivo y la administración pública, para, finalmente abordar el caso federal, y en esa lógica, avanzar en el próximo apartado hacia un estudio de su composición y ramificación.

- En cuanto al nivel local, en el artículo 116, se arroja al principio de la división de poderes en las entidades federativas, se reconoce al gobernador en la fracción primera como el depositario del poder ejecutivo y por lo tanto implícitamente como titular de la administración pública, en los siguientes términos:

“I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.”

- Por lo que respecta a la Ciudad de México, reconocida capital de la república y sede de los poderes de la unión, conforme al artículo 44, la titularidad de la administración pública corresponde al Jefe de Gobierno, lo que se determina explícitamente, conforme al párrafo primero del artículo 122, apartado A, fracción III de la constitución federal, en las siguientes palabras:

“II. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad (...).”

- En cuanto al nivel municipal, a la luz del artículo constitucional 115, fracción I, detenta la titularidad del poder ejecutivo el ayuntamiento, en los términos siguientes:

“III. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.”

Como se hace notar, a diferencia del caso de la capital y de las entidades federativas, que refieren a la persona que detenta la titularidad del poder ejecutivo en forma masculina, al referirse a quien detenta la presidencia municipal se plantea en ambos géneros.”

- Por lo que corresponde a la división territorial de la Ciudad de México, en el artículo 122, segundo párrafo, fracción VI, y posteriormente, entre otros, en los incisos a y c, se reconoce a las alcaldías como titulares de la administración, de la siguiente forma:

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. (...)”

a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. (...)

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

Además de precisar la institución en que recae la titularidad del poder ejecutivo, y de mencionar explícitamente, que le corresponde la administración pública, se subraya quienes integran a dicha institución. Sin embargo, como con el caso del artículo referido al gobierno de la Ciudad de México, también se hace referencia al titular de dichas demarcaciones territoriales de forma masculina.

- Finalmente, en el artículo 80 constitucional, se especifica que el titular del poder ejecutivo federal es el presidente de la república, como se cita en la siguiente manera:

“Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Vale la pena mencionar que, no hay un artículo constitucional en el que explícitamente se mencione que, quien ostente la calidad de presidente o presidenta de la república es el titular de la administración pública federal, sin embargo, una interpretación integral de la constitución, particularmente de los artículos del capítulo III, como el 89 que dibuja las facultades y obligaciones del presidente o el 90 que plasma la forma en que se organizará la administración, así como criterios jurisprudenciales y teóricos, permiten entenderlo de esa manera, sin polémicas o debates abiertos, al respecto.

En el citado dispositivo constitucional, se mantiene la tendencia de nombrar a la persona depositaria del ejecutivo federal, desde la perspectiva masculina al igual que las gubernaturas, el gobierno de la Ciudad de México y en el caso de las alcaldías, con los “alcaldes”.

Una vez trazado ese breve esquema de las manifestaciones constitucionales de los órganos que desempeñan la función administrativa en los diferentes niveles de gobierno, es momento de avanzar hacia el estudio de cuestiones elementales sobre la ramificación del poder ejecutivo federal, como titular de la administración pública, bajo el criterio subjetivo.

2.1.3 Administración Pública federal y sus formas de organización

La administración pública federal (APF), se estudiará sintéticamente analizando algunas de sus diferentes formas de organización administrativa, como la centralización, descentralización y desconcentración mediante la revisión de ciertos rasgos teóricos y el análisis paralelo de determinados aspectos de su

diseño constitucional y normativo. No se estudiarán a detalle cada una de las instituciones que integran dichos modelos de organización administrativa, por abarcar un horizonte diferente de los objetivos de la presente investigación.

A. Administración centralizada o centralización administrativa

Es la modalidad de organización de la administración pública más antigua que existe. En México, los diputados integrantes del Congreso constituyente de 1917, diseñaron el arquetipo de una administración pública centralizada, ya que la cultura política y constitucional imperante en el momento “no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado”¹⁰².

De esa manera, el artículo 90 constitucional, originalmente fue formulado de la siguiente manera:

“Artículo 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

Como es notorio, la administración pública inicialmente edificada, se centró fundamentalmente en las secretarías, que, como ahora, se encontraban bajo el mandato directo del presidente de la república. No se menciona, ni de forma discreta, la existencia de otras instituciones semejantes a lo que ahora comprendemos como la administración paraestatal, que fue incluida constitucionalmente hasta 1981.

Esta modalidad, se caracteriza por:

¹⁰² Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 143.

- Los órganos o entes se encuentran bajo el mandato inmediato, unificado y directo del titular del poder ejecutivo, este juega un rol que le permite ser el “centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo”¹⁰³.
- En consecuencia, ese centro concentra el poder y la toma de decisiones de los órganos inferiores, “toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública”¹⁰⁴.
- Se agrupan formando una estructura u “organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico”¹⁰⁵, a partir de esa vinculación o relación de jerarquía, “habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros”¹⁰⁶.
- Dichos entes adolecen de patrimonio y personalidad jurídica propios, por lo que “actúan ejerciendo la personalidad del Estado y aplicando sus recursos económicos, los cuales son asignados vía presupuesto”¹⁰⁷
- Son creados por ley, concretamente por la LOAPF.
- “Sus facultades son dadas por la constitución, ley o reglamento.”¹⁰⁸
- “Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores”¹⁰⁹, estos ejercen dichas facultades o poderes verticalmente, mediante la relación de jerarquía que guardan con los entes inferiores o subordinados; entre otros “esos poderes son de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.”¹¹⁰

¹⁰³ *Ibidem*, p. 91.

¹⁰⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 95.

¹⁰⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 91.

¹⁰⁶ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de cultura económica, 2007, p. 199.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 92.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 97.

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 47.

Después de 3 reformas al artículo 90 constitucional, en los años 1981, 2007 y 2014, se precisa, en el párrafo primero, que la organización de la administración se hará bajo la modalidad centralizada y paraestatal, de la siguiente forma:

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

La norma a la que hace referencia es a la Ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF)*, la que, en su título primero, capítulo 1, artículo 1, párrafos 1 y 2, establece un trazo en el mismo sentido que el artículo 90 constitucional sobre la composición de la administración y añade nuevos criterios, en los siguientes términos:

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

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

B. Administración desconcentrada o desconcentración administrativa

La centralización administrativa, puede generar lentitud en la ejecución de ciertas decisiones ya que los órganos superiores jerárquicos concentran una cantidad considerable de facultades y poderes, y la ejecución de muchas acciones deben pasar por su mando y aprobación. La desconcentración se creó como modalidad “para darle mayor agilidad al quehacer administrativo”¹¹¹.

* Aunque también, en el dispositivo se incluye como reglamentaria a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

¹¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 95.

En opinión de Serra Rojas interpretando las notas Enrique Sayagués Laso, afirma que implica la “transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación”¹¹².

Su fundamento legal, lo encontramos en el art. 17 de la LOAPF:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En ese orden de ideas, algunas de sus principales características son:

- Forman parte de la estructura de la administración pública en su modalidad centralizada.
“El ente central, (...) ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente (...) es un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central”¹¹³, se busca para descongestionar el trabajo y cumplimiento de obligaciones jurídicas y prestación de servicios.
- “Aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional”¹¹⁴, la cual es mucho más limitada que la de los entes desconcentrados.
Este ente centralizado, con el que tienen una relación de jerarquía, puede ser una secretaría o departamento.

¹¹² Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia*, 8a. ed., México, Porrúa, UNAM, vol. 1, 1997, p. 485.

¹¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Diccionarios..., cit.*, p. 72.

- No tienen personalidad jurídica propia, “puesto que está subordinado al órgano central y cuenta con una parte de la personalidad jurídica de este.”¹¹⁵
- Carecen de patrimonio propios.
- “Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga”¹¹⁶.
- “La desconcentración puede ser de carácter técnico, administrativo o por servicios, dependiendo de si se crea el órgano desconcentrado para atender una situación de alta complejidad o especialización, para realizar actos de gestión de ciertos asuntos públicos o para prestar determinado servicio público”¹¹⁷. Otras formas de desconcentración son Vertical o por materia y horizontal o territorial.¹¹⁸
- Su competencia y facultades están delimitadas a cierto territorio determinado y una materia en particular.

C. Administración descentralizada o descentralización administrativa

Los primeros aportes de esta modalidad surgen fundamentalmente en el derecho administrativo francés, para hacer frente a las limitaciones y precariedades de la centralización administrativa, que, con el tiempo, se tornó burocrática e ineficaz en la prestación de determinados servicios a una sociedad con retos cada vez mayores.

Como resultado de dicha influencia en el derecho mexicano, se comenzaron a crear instituciones descentralizadas en la tercera década del siglo pasado¹¹⁹, entre

¹¹⁵ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 56.

¹¹⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Diccionarios...*, cit., p. 73.

¹¹⁷ Márquez, Daniel, *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 285.

1921 y 1938, “los entes descentralizados proliferan, principalmente dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones”¹²⁰.

A pesar de carecer de una base constitucional que los previera explícitamente como modalidad de la administración pública, desde la perspectiva de Acosta Romero:

tenían su base en los siguientes artículos Constitucionales 93, párrafos segundo y tercero (...) 28 que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal¹²¹.

Finalmente, con la reforma al artículo 90 de 1981, constitucionalmente se dio apertura a la existencia de la modalidad paraestatal, incorporándose la descentralización administrativa al sistema jurídico nacional y abriendo la puerta a la creación de sus leyes reglamentarias (LOAPF y LFEP) y brindando así un nuevo marco normativo de una administración más especializada y completa.

De esa manera, en el actual artículo 90, además de la modalidad centralizada, se prevé la paraestatal, que, conforme al párrafo 3ero del artículo 1 de la LOAPF, implica a los siguientes entes:

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

Además, en el artículo 45 de la LOAPF, se precisa lo que normativamente se comprende por dichos entes, con las siguientes palabras:

“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con

¹²⁰ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Diccionarios...*, cit., p. 68.

¹²¹ Acosta Romero, Miguel, “Teoría general del Derecho Administrativo”, en Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 143.

personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Además, en el artículo 11 de la ley federal de entidades paraestatales (LFEP), se otorga el principio estructural de “autonomía de gestión”, en los siguientes términos:

ARTICULO 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

Por su parte, en el artículo 14 de la LFEP, se delinea el objeto de dichas instituciones, en los siguientes términos:

ARTICULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Algunas voces han apuntado que es más preciso denominarla descentralizada en lugar de paraestatal, “ya que la palabra paraestatal significa que algo está <<paralelo o junto a>> y no <<derivado de>> (...) descentralizado significa que algo sale del centro hacia la periferia (fuerza centrífuga) relajando su vinculación con la administración centralizada”¹²².

¹²² Hamdad Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo, Apuntes de las cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, 2015, p. 79.

A partir de los citados rasgos normativos sobre su diseño, algunas cualidades relevantes de la descentralización son:

- Dichas instituciones u órganos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el caso de los fideicomisos públicos, a diferencia del resto, carecen de personalidad jurídica propia, aunque, el fiduciario es el funcionario encargado de la administración de los recursos.

- “Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada”¹²³, lo que “implica un desprendimiento de las facultades que pertenecen al titular de la administración pública federal”¹²⁴

- Una característica fundamental que los diferencia de los entes centralizados y desconcentrados es que se les reconoce autonomía, la cual, puede variar en el Derecho mexicano según la institución concreta.

A partir de dicho principio o característica, la institución que se encuentre bajo dicha modalidad de organización, “no está sujeta a la subordinación, a la jerarquización de ningún organismo centralizado”¹²⁵; “existe dependencia más no subordinación del organismo descentralizado hacia el órgano central”.¹²⁶

Al referirse a la autonomía de gestión, concepto del art. 11 de la LFEP, Nava Negrete, afirma que “no implica autonomía patrimonial y presupuestal por los controles que prevé la propia ley (...) tal vez autonomía administrativa y técnica”.

Sin embargo, se reitera que dependerá de cada órgano en concreto, por ejemplo, la UNAM, que, aunque es reconocida como un “organismo descentralizado del Estado” en el artículo 1ero de la Ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, también, cuenta con autonomía constitucional conforme al artículo 3ero constitucional.

¹²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 97.

¹²⁴ Hamdad Amad, Fauzi, *op. cit.*, p. 85.

¹²⁵ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 284.

¹²⁶ Márquez, Daniel, *op. cit.*, p. 56.

- Estos entes son creados, “para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social”¹²⁷.
- Aunque el dispositivo 45 de la LOAPF, genera la facultad concurrente de creación de órganos en el poder ejecutivo y legislativo, en realidad solo pueden ser creados por decreto o ley del poder legislativo; excepcionalmente por el ejecutivo, “cuando exista su previsión en una ley; es decir que el poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal, la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por Decreto, lo cree en forma específica.”¹²⁸
- La Descentralización se puede realizar por región, servicio o colaboración.
- “Está sujeta al control de la Administración Centralizada.”¹²⁹

Como puntualización, el multicitado adelgazamiento de la administración pública federal del Estado mexicano, resultado de la adopción de políticas de corte neoliberal, desde la perspectiva de Nava Negrete, “se produce en la administración pública paraestatal (...) no así en la administración centralizada”¹³⁰, ya que es en la primera, donde se encuentran las empresas de participación estatal, sin embargo, se podrán encontrar otras razones y ejemplos que permitan considerar que el adelgazamiento de la administración también se ha vivido en los entes centralizados, impactando negativamente en la esfera de derechos de la población.

2.1.4 Aproximación a otros entes públicos y nuevos senderos de la administración

Además de la revisión de características de la organización administrativa centraliza y paraestatal, resulta fructífero reconocer ciertas cualidades de los órganos de relevancia constitucional (ORC) a fin de diferenciarlos de los órganos

¹²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 92.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 150.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 97-98.

¹³⁰ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 195.

constitucionales autónomos (OCA), esto, como breve prelude al estudio los últimos, en el próximo apartado.

Aunque, individualmente, de cada una de las instituciones que integran los ORC, se ha escrito una cantidad importante de bibliografía desde múltiples enfoques, áreas del derecho y disciplinas de las ciencias sociales, el trabajo teórico producido al respecto, bajo la denominación de órganos de relevancia constitucional u otro nombre homogéneo, que los caracterice como conjunto de instituciones públicas con cualidades comunes, ha sido escaso y precario en comparación con el esbozado en temas de la administración pública o incluso, comparativamente con el de los OCA, cuya discusión se ha ampliado recientemente.

En consecuencia, no existen suficientes bases teóricas sobre temas como su denominación, por ejemplo, Daniel Márquez, en un texto publicado en 2005, los entendía como:

Instituciones que se contemplan en la CPEUM, a los que se les encomiendan tareas de alta especialización técnica y que, debido a la necesidad de certeza e imparcialidad en sus funciones, se les separa de las funciones tradicionales del Estado, otorgándoles poderes de decisión mayores de los que se les proporciona a los órganos desconcentrados¹³¹.

Sin embargo, lo que en realidad hace, es denominar a los órganos constitucionales autónomos con el título de órganos de relevancia constitucional, dicho acto podría implicar una imprecisión terminológica, ya que, bajo esa definición, hace referencia al entonces IFE, CNDH y BANXICO; quizá se pueda entender dicha cuestión, dado que hace 16 años, se había trabajado en menor grado el tema de los OCA o posiblemente, porque su posición teórica era denominarlos así.

Sea una u otra cuestión, en dicho texto, no se aporta un criterio teórico para entender a los entes de relevancia constitucional, como manifestaciones del poder público, ni para diferenciarlos de los OCA, tendencia similar a la de otras plumas

¹³¹ Márquez, Daniel, *op. cit.*, p. 62.

que en ocasiones ni si quiera consideran mencionarlos en los manuales más elementales.

De esa forma, para conceptualizarlos en el presente trabajo, se siguen los planteamientos de Jaime Cárdenas, quién, ha afirmado que: “los órganos auxiliares o de relevancia constitucional poseen algunas características de los órganos constitucionales autónomos. (...) Sin embargo, no tienen plena autonomía como los órganos constitucionales autónomos y dependen o están comprendidos dentro de los poderes tradicionales”¹³².

Por lo tanto, “no son auténticos órganos constitucionales porque forman parte de alguno de los tres poderes tradicionales”¹³³, aduciendo que, por un lado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) forma parte de la Cámara de Diputados, es decir de un órgano de la función legislativa o del poder legislativo y por otra, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son parte de la estructura del Poder Judicial.

Como se ve, cuando un ente u órgano tiene un mayor nivel de autonomía, se va alejando de la influencia de la administración pública central, o de los otros poderes tradicionales. Unos de los órganos que guardan más distancia de los poderes clásicos son los órganos de relevancia constitucional y en un grado aún mayor los OCA, quedando, estos últimos fuera de la estructura y jerarquía de los poderes tradicionales, como se analizará en el próximo apartado.

La administración pública ha evolucionado enormemente con la creación en años recientes de nuevos OCA, tanto así que, Roldán Xopa en un texto de 2016, donde analizó las reformas del llamado “pacto por México”, con las que se crearon OCA con perfiles de instituciones reguladoras en materia de competencia económica, telecomunicaciones y energía, afirmó que el aumento de dichos entes, “ha modificado sustancialmente el arreglo institucional de los poderes y entre los poderes. El modelo de administración presidencialista donde el Ejecutivo ejercía

¹³² Cárdenas Gracia, Jaime, “Soberanía popular vs. órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 16.

¹³³*Ibidem*, pp. 16-17.

los poderes plenos como jefe del Gobierno y de la Administración no solamente se ha extinguido sino, aún más, ha emigrado a nuevos centros de decisión”¹³⁴.

Partiendo de una óptica flexible y desde la concepción de la administración dinámica, hoy los OCA juegan un rol fundamental en la administración pública, como actividad del Estado.

Sin embargo, como se ha sostenido, en las citadas normas y dispositivos legales, referidas a la administración pública y al poder ejecutivo, no se ha hecho la más mínima referencia, así sea discreta, bajo una conceptualización homogénea o común, respecto a los órganos de relevancia constitucional ni a los OCA.

Además, salvo ciertos casos y exceptuando los debates que se han abierto recientemente, durante décadas, una parte importante de las plumas de la disciplina jurídica, no los han considerado con suficiente importancia ni rigor en los análisis de las manifestaciones del poder del Estado.

2.2 Los órganos constitucionales autónomos

La configuración y diseño del Estado mexicano en las últimas décadas ha avanzado hacia un sendero de enorme e inacabada disputa y transformación, con un panorama político y económico en el que la existencia e influencia de poderes fácticos ha aumentado ante un Estado en histórico y lamentable retroceso, así como una administración pública cuestionablemente privatizada y adelgazada (fundamentalmente en lo paraestatal, aunque también en lo centralizado), que, a la vez, (dicho Estado) ha reconocido normativamente más derechos al pueblo, conforme se ha avanzado en la construcción de la democracia, pero, paradójicamente, lo ha hecho sin acrecentar suficientemente el tamaño, capacidad, intervención y rol estatal en la vida social y economía para garantizarlos y respetarlos adecuadamente.

¹³⁴Roldán Xopa, José, “De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (ed.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 455-456.

Dicha estructura estatal, también cuenta con autoridades y entes públicos más especializados y con una administración pública en sentido dinámico, que, como actividad, ha trascendido más allá de la esfera del poder ejecutivo y se apuntala y materializa en y desde diferentes instituciones gubernamentales¹³⁵.

Así, brilla un arquetipo estatal en evolución, con múltiples órganos y entes que, mediante coordinación y control enmarcado en un sistema de pesos y contrapesos, realizan funciones fundamentales del Estado y garantizan derechos humanos; en el marco de dichas instituciones del nuevo mapa político y constitucional mexicano los OCA juegan un rol fundamental.

2.2.1 Evolución y notas teóricas

En cuanto a las raíces teóricas que han dado pie a la creación de los actuales OCA en México, no existe una corriente precisa o única, tampoco se ha construido una teoría sólida y exhaustiva al respecto e inclusive, es probable que una considerable causa de su origen se pueda explicar más por cuestiones políticas y económicas del momento, así como a partir de la influencia de otros Estados, instituciones internacionales, grupos de presión o poderes fácticos.

Entre las raíces teóricas que se pueden rastrear, en el siglo XIX Georg Jellinek (1851-1911), forjó importantes notas respecto a la concepción de “órganos constitucionales”, en los textos Sistema de los derechos públicos subjetivos y en su Teoría general del Estado, por su parte, Santi Romano (1875-1947), en la frontera del siglo XIX y XX, hizo lo propio diferenciando estos órganos constitucionales de los administrativos, en el libro Noción y naturaleza de los órganos constitucionales, así como en la obra Curso de derecho constitucional¹³⁶.

¹³⁵Incluso esa presencia de instituciones se ha denominado “constelación de autonomías”, Ver: Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

¹³⁶Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para...*, cit., pp. 245-246.

A finales del siglo XX, otras voces aportan a la teorización, como Manuel García Pelayo, quien comprendió al Tribunal Constitucional Español, en dos grandes sentidos, por un lado, como un órgano constitucional de mayúscula relevancia y a la vez como tribunal “de justicia sui generis”¹³⁷, cuya ubicación en el espectro público, se localiza fuera de los poderes tradicionales y goza de un tratamiento autónomo en el marco del nuevo sistema de división de poderes.

Dicho ente, al ser un órgano constitucional, debía tener ciertas características, que, atribuidas a Pelayo, han sido enlistadas en los siguientes términos por algunas plumas*, siendo: la inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía, que se analizan a continuación:

A. “Inmediatez. Son configurados y establecidos directamente por la Constitución.”¹³⁸

Dicha cualidad:

no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada (...), sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias (...) reciben ipso iure de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos¹³⁹.

¹³⁷García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 246.

* Jaime Cárdenas lo cita de esa manera en la página 246, del texto de 1996, titulado “Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”; por su parte, Héctor Guillén también atribuye a Pelayo dicha cita, en la página 220 del texto de 2009, titulado: “Fortalecimiento de la división de poderes en la transición política mexicana” de 2009.

Sin embargo, al menos por lo que hace al artículo de García Pelayo, publicado en 1981, titulado “El status del tribunal constitucional”, no lo menciona en dicho orden ni explícitamente con esas palabras, por lo que podría tratarse de una paráfrasis y no de una cita literal. En consecuencia y ante la falta de acceso al texto del autor español, titulado “Derecho constitucional comparado”, en las citas referidas a las 5 citadas características que se hagan, citará a Cárdenas atribuyéndolo a Pelayo, excepto en las que se encuentre información directamente en el texto de 1981.

¹³⁸ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para... cit.*, p. 246.

¹³⁹ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981, p. 13.

B. “Esencialidad. Son fundamentales para el Estado Constitucional de Derecho.”¹⁴⁰

Esta característica implica que dichos entes son órganos “troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución o, dicho de otra manera, como «constitutivos» de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado”¹⁴¹.

Sin embargo, la esencialidad está sujeta a un contexto político y social determinado, ya que los órganos constitucionales de cada Estado se crean “de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran, cada estructura constitucional tiene unos órganos que le son propios, *necessari e indefettibili*, cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional”¹⁴².

De esa manera quedan algunas interrogantes abiertas que pueden ir en los siguientes senderos: ¿Eso significaría que los órganos constitucionales, creados por una cuestión troncal, deberían permanecer por tiempo indeterminado en la vida política y constitucional?, ¿Se podrían modificar dichos entes, si el contexto que les dio origen y los hizo esenciales se transforma?, ¿Un órgano constitucional podría dejar de ser esencial o por el contrario aumentar la necesidad de su existencia? y si llegase a ser así, ¿En qué momento y bajo qué criterio podría definirse una u otra determinación o salida?, ¿Se podrían reducir, ampliar o transferir sus competencias a otras instituciones en caso de que su esencialidad se modifique?

Aunque ante las limitaciones metodológicas y los alcances determinados en el presente texto, dichas cuestiones, no se pretenden resolver o agotar, a lo largo del desarrollo del trabajo, se abrirán sistemáticamente interrogantes como estas, a fin de destapar nuevos derroteros y horizontes de investigación y aportar algunas herramientas para su discusión y comprensión.

¹⁴⁰ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para...*, cit., p. 246.

¹⁴¹ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, *Revista española...*, cit., pp. 14-15.

¹⁴² *Idem*.

Desde la perspectiva en que se desarrolla el presente trabajo, al considerar que, los entes e instituciones gubernamentales son resultado de un contexto particular y de un modelo de Estado y de ejercicio del poder determinado, el cual no es inmutable, sino cambiante junto con la realidad social, se deben entender a los órganos constitucionales, como instituciones que pueden estar sujetas a cuestionamiento, reforma y transformación.

De esta manera, si las condiciones políticas o las exigencias populares y gubernamentales cambian, sería natural y admisible que la existencia, funcionamiento, competencias o configuración de órganos que se puedan considerar como constitucionales, así como elementos de estos, como su autonomía o la forma de designación de sus titulares, pueda repensarse, replantearse o modificarse.

Vale la pena señalar también, que, aunque se considere que los órganos constitucionales, podrían verse modificados por transformaciones sociales y políticas, estas transformaciones idealmente deberían darse en un nivel más profundo y agudo, que aquellas que se dan como presupuesto para la configuración o reforma de otros entes gubernamentales de menor rango, en otras palabras al ser un órgano constitucional un ente fundamental y troncal, para ser modificado, debería darse una razón también troncal. Estas últimas reflexiones podrían aplicarse en algún sentido a los OCA mexicanos, como se analizará más adelante.

C. “Dirección Política. Participan de modo decisivo en el proceso de toma de decisiones del Estado.”¹⁴³

Retomando a diversas plumas, apunta que estas instituciones participan:

En «la formación de la voluntad estatal», en «la dirección del poder supremo del Estado», en «las funciones de dirección y estructuración políticas», en el indifizzo político générale, etc. O dicho en términos de SANTI ROMANO y

¹⁴³ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para...*, cit., p. 246.

otros, los órganos constitucionales son partícipes inmediatos en la soberanía a los que está confiada la actividad directa del Estado.¹⁴⁴

D. “Paridad de rango. Tienen relaciones de coordinación y no de subordinación con los otros órganos del Estado.”¹⁴⁵

En su interacción con otros órganos constitucionales, mantienen relaciones de coordinación en vez de subordinación jerárquica y:

Cada uno de ellos es supremo *in suo ordine* (...) son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos.¹⁴⁶

Santi Romano define a los órganos constitucionales, en los siguientes términos: “Órganos constitucionales son aquellos órganos a los cuales les es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del Derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina el uno al otro, de una completa independencia recíproca”¹⁴⁷.

Como se hace notar, se resalta la cuestión de la ausencia de subordinación de dichos entes a otros poderes del Estado o instituciones gubernamentales.

E. “Autonomía. Es su principal característica ya que, y por lo general hace referencia a la posibilidad de disponer de sus recursos, y adoptar sus decisiones sin intervención de otra autoridad.”¹⁴⁸

Pelayo traza las siguientes notas sobre el Tribunal constitucional:

Es independiente de cualquier otro órgano para nombrar a sus propias autoridades (presidente y vicepresidente), para aprobar y modificar sus propios reglamentos de organización, personal, servicios y procedimiento,

¹⁴⁴ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, *Revista española...*, *cit.*, p. 22.

¹⁴⁵ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para...*, *cit.*, p. 246.

¹⁴⁶ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, *Revista española...*, *cit.*, p. 23.

¹⁴⁷ Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, Palermo, 1898, en Romano, Santi, “Scritti Minori”, Milano, 1950, en García Pelayo, Manuel, “*El status del tribunal constitucional*”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981, p. 28.

¹⁴⁸ García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para...*, *cit.*, p. 246.

para elaborar su propio presupuesto que figura como sección independiente, dentro de los Presupuestos Generales del Estado y dispone, en fin, de funcionarios propios¹⁴⁹.

2.2.2 Aterrizando las notas a México

La influencia de Pelayo y su categorización del Tribunal Constitucional español como un órgano constitucional, a partir del cual se han delineado un conjunto de criterios y cualidades, ha aportado indiscutiblemente en la comprensión de los órganos constitucionales, especialmente de los autónomos en México.

Sin embargo, a diferencia de lo que podrían concebir algunas plumas, se deben desmitificar dichas aportaciones con relación a los OCA y ubicarlas en sus alcances reales, ya que el autor no concibió la realidad latinoamericana ni mucho menos la mexicana en las citadas investigaciones, además, dicha caracterización tampoco se planteó considerando a los OCA, que, en ese momento, no se habían desarrollado.

En consecuencia, no podemos replicar a rajatabla las aportaciones de Pelayo en los entes con autonomía constitucional mexicanos, cuya génesis y florecimiento se ha dado al calor de condiciones históricas, políticas y constitucionales diferentes.

En dicho rumbo de ideas, otras plumas apuntan que, “de ninguna manera podemos trasladar mecánicamente este enfoque diseñado para entender la naturaleza de los tribunales constitucionales en la Europa de hace tres décadas, al análisis de los organismos autónomos contemporáneos de América Latina”¹⁵⁰.

Carpizo coincide con dicha posición al manifestar, sobre las características de los OCA, que, “existe confusión en México, porque éstas se han querido derivar de las que señaló el gran jurista español Manuel García-Pelayo para el Tribunal

¹⁴⁹García Pelayo, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, *Revista española...*, *cit.*, p. 29.

¹⁵⁰ Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 21.

Constitucional como órgano constitucional, características a las cuales ya Jellinek y Santi Romano se habían referido en la última década del siglo XIX.”¹⁵¹

Luego, añada lo siguiente:

Algunas características de ambos órganos ciertamente coinciden, pero el órgano constitucional al que se refiere García-Pelayo es completamente diverso de un órgano constitucional autónomo. Tan es así, que el tratadista español señala como órganos constitucionales: al gobierno, al congreso de los diputados, al senado, al consejo general del poder judicial y al tribunal constitucional, los que participan en la dirección política del Estado, o sea, en la formación de la voluntad estatal¹⁵².

En ese sentido, como se mencionará más adelante, los orígenes de la mayoría de las instituciones independientes o con importantes niveles de autonomía de Europa y Norteamérica, distan de los de los de aquellos entes con características similares de Latinoamérica, por lo que es relevante concentrar la mayor atención en las teorizaciones de plumas mexicanas.

De esa manera, siguiendo con el análisis de sustratos teóricos más recientes, particularmente de plumas nacionales, se precisa que los OCA surgieron a la vida pública mexicana en 1993 con el Banco de México*, sin la existencia previa de una teoría consolidada y ampliamente discutida, ni criterios para su regulación y ubicación como entes autónomos en la estructura del Estado.

Conforme estos se fueron creando y diseminando en el marco constitucional durante más de 2 décadas, lenta y aisladamente se abrieron ciertos espacios de discusión periférica que, fueron ganando paulatinamente mayor relevancia en los debates del espectro jurídico.

¹⁵¹ Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de estudios políticos*, México, Nueva Época, núm. 125, julio-septiembre de 2004, p. 67.

¹⁵² *Idem*.

* Cabe aclarar que, la inexistencia de una teoría general sobre los OCA a finales del siglo XX, no significa que no hubiera ejemplos mundiales o sustentos teóricos respecto a la creación bancos centrales autónomos o independientes, había abundantes ejemplos que, pudieron servir como fundamento para las reformas constitucionales concernientes.

A pesar de que en la actualidad dicho debate ha ganado mayor terreno que nunca en la esfera académica y política, a la luz de que la élite del gobierno federal (desde 2018, con alto respaldo popular y gran alcance mediático) ha cuestionado el *Statu Quo*, lo que incluye a los OCA, los avances teóricos al respecto siguen siendo limitados.

De esa manera, aunque durante las últimas décadas se han formulado importantes aportaciones y se han construido ciertos consensos, salvo por los últimos años, la mayoría de los aportes de mayor influencia se acuñaron durante los años inmediatos a la creación de los primeros OCA y salvo valiosas excepciones, un número importante de las pocas plumas que fueron abordando el tema, replicaron las primeras aportaciones con pocos cambios, sin cuestionar o ir más allá de esas primeras posiciones, reduciéndose por ejemplo, a replicar a Pelayo y su categorización de los órganos españoles en México o actualizar algunos estudios a la creación de nuevos OCA.

Esos ejercicios periféricos iniciales, al comienzo tuvieron lugar en el marco de las líneas de investigación e intereses individuales de determinadas personas investigadoras y no necesariamente como una agenda de investigación institucional de los centros académicos, de cual se carecía.

Como se ha manifestado, es hasta tiempos recientes, probablemente como respuesta ante el cuestionamiento del gobierno federal (ya que no se habían realizado tantos esfuerzos por el estudio de los OCA previamente, ni siquiera en los tiempos en que se crearon los últimos, en 2014), que se han comenzado a crear nuevos espacios de investigación, discusión y producción en la materia, por ejemplo:

- En el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, se ha creado el proyecto de investigación con número 299276, titulado “Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos”, con financiamiento del CONACYT.

También se han cosechado los proyectos institucionales “Los órganos constitucionales autónomos ante las transformaciones políticas del México

actual”* y “Los órganos constitucionales autónomos en México. Paradigmas y perspectivas en el escenario de las transformaciones contemporáneas”* (PAPIIT IG300620).

Desde iniciativas como las citadas, se han creado fructíferos seminarios, congresos y publicaciones de libros.

Estos esfuerzos probablemente signifiquen, al menos cualitativamente (en cuanto a lo que se ha producido por escrito a nivel teórico hasta ahora), el mayor esfuerzo institucional esbozado en la materia por iluminar y crear en un campo parcialmente relegado en tiempos previos.

- Bajo el liderazgo de la Facultad de Derecho de la UNAM, se creó el “Observatorio de Organismos Constitucionales Autónomos”*, como un espacio académico único en su tipo, para pensar, medir, evaluar y hacer propuestas respecto a los OCA, a fin de mejorar el desempeño de dichos entes y el Estado de Derecho, dicha iniciativa ha sido integrada por plumas de diversas instituciones a nivel nacional, logrando publicar boletines y generar espacios de discusión.
- La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el marco de ejercicios de discusión política, ha abordado el tópico en eventos como el Coloquio de invierno del centro de estudios políticos, titulado: “LA <<CUARTA TRANSFORMACIÓN>>: CAMBIOS Y CONTINUIDADES”, con la mesa redonda nombrada “el poder ejecutivo y los órganos autónomos”.
- En otras universidades, también se han efectuado actividades, aunque en cada caso las ofertas han sido distintas, en general, se han realizado de forma más limitada o precaria, al no ser siempre parte de una agenda institucional, sino como propuestas espontáneas de miembros o externos

* Coordinado por el Dr. Miguel Alejandro López Olvera.

* Coordinado por el Dr. Miguel Alejandro López Olvera y el Dr. Hugo Concha Cantú.

* Instalado el 11 de noviembre de 2021, presidido por el director de la Facultad de derecho, el Dr. Raúl Contreras Bustamante y coordinado por el Director del Seminario de Derecho Administrativo, el Dr. Marco Antonio Zeind Chávez.

de las instituciones involucradas, como algunos cursos impartidos en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco*.

De esa manera, aún con iniciativas recientes que, sin duda, han colocado el tema en el centro de importantes debates y aportado nuevas perspectivas en forma de publicaciones en el tópico capital de los OCA, subsisten temas y subtemas con alcances limitados, en algunos casos no se han llegado a consensos suficientes y permanecen opiniones divididas, también, persisten cuestiones, que, sin abordarse, se han enunciado solamente para ejemplificar retos y horizontes de investigación.

En ese sentido, hasta ahora no existe una teoría general de los OCA que, de sustento teórico y normativo suficiente al fenómeno en cuestión, permanecen abiertas múltiples interrogantes y quedan por abrirse nuevas líneas de investigación y derroteros a fin de llenar lagunas en el campo de disciplinas tan amplias como el derecho, la economía, la ciencia política u otras ciencias sociales.

Como ejemplo de lo anterior, no se ha definido ni aclarado suficientemente:

- ✓Cuál es el número adecuado de OCA y sus posibles variaciones a nivel federal, local o de otros Estados,
- ✓La forma en que ha evolucionado la teoría de la división de poderes con la existencia de estos entes,
- ✓Los procedimientos de creación, reforma y en su caso desaparición,
- ✓Cómo se deben denominar teórica, legal y constitucionalmente,
- ✓De qué manera se diferencian de otros entes públicos,
- ✓Qué nivel de autonomía deben tener a nivel legal y constitucional o si esta puede variar entre uno y otro OCA, según los objetivos y contexto social y político,

* Entre esos cursos destacan diversos cursos intertrimestrales como "Órganos Constitucionales en México: situación actual, retos y perspectivas" impartidos por los profesores Marco Contreras, Gerardo Acuayte y Víctor de la Vega en 2021 o los cursos "El Paradigma de la División de Poderes y la Autonomía Constitucional" y el "El paradigma de la División de Poderes y la Autonomía Constitucional; Aproximaciones desde el Poder, el Constitucionalismo y la Democracia en México", ambos dictados por Issac Roberto Martínez Barraza en 2021.

- ✓Cuál debe ser la relación con los poderes clásicos y los partidos políticos, a fin de evitar cooptaciones o reproducción de intereses y agendas ajenas a la tarea de las instituciones autónomas,
- ✓Qué tipo de dinámicas se pueden desarrollar frente a los poderes fácticos o grupos de presión y de qué manera se deben blindar a los OCA de intereses oligárquicos y antidemocráticos,
- ✓Cuál debe ser la forma de elegir a sus titulares en el marco de una democracia integral y de principios como el de la soberanía nacional,
- ✓O cuál debe ser el rol de la ciudadanía en la designación o nombramiento de sus titulares, así como en su funcionamiento y desempeño institucional cotidiano.

2.2.3 Contextos y aproximaciones evolutivas

En este estudio no se pretende profundizar en los múltiples orígenes de cada OCA, sin embargo, se delinearán ciertos rasgos y tendencias de su génesis.

En México, la inclinación a la producción y desarrollo de los OCA, no es del todo una manifestación aislada de otras expresiones a nivel regional y mundial, por el contrario, existe una amplia tendencia global a la creación de entes con algún nivel de autonomía, según John Ackerman, “81 países cuentan con un total de 248 organismos especializados con cierto grado de autonomía reconocida a nivel constitucional”¹⁵³, de dichos Estados, 23 países lideran la materia (salvo por Taiwan que obedece a otras razones históricas) y según su génesis, se pueden clasificar, en 3 categorías:

Primero encontramos aquellos países que han experimentado recientemente una transición democrática impulsada principalmente por fuerzas políticas nacionales

(...) Segundo, otros países recientemente han pasado tiempos políticos muy difíciles y han desarrollado su nueva Constitución bajo la fuerte influencia de algún país extranjero (...) Tercero, existen democracias con una larga

¹⁵³ Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático...*, cit., p. 49.

trayectoria histórica, que recientemente han experimentado un cambio político radical¹⁵⁴.

Aunque, existen características similares entre entes autónomos de otras latitudes con los mexicanos, los últimos, cuentan con particularidades significativas que los singularizan y diferencian de otras experiencias constitucionales. Conforme a la clasificación anterior, los OCA en México, pueden acercarse a la primera categoría, fundamentalmente con algunas instituciones como el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Como es manifiesto, la existencia de este tipo de instituciones puede obedecer a un sinnúmero de razones, que incluso vayan más allá de las enlistadas y merezcan nuevas clasificaciones y categorías.

Esta amplia diversidad, muestra la propensión a la creación de instituciones similares, tanto en naciones que buscan mantener una soberanía fuerte y defender un proyecto popular e inclusive insurgente, coadyuvando desde el profesionalismo de un ente autónomo, pasando por democracias consolidadas en las que, se crea una agencia o institución independiente para profesionalizar alguna acción o como parte de una tendencia del adelgazamiento del Estado, o incluso, en otros casos, se diseñan estos entes, bajo una idea de profesionalismo, que genere cierto ambiente propicio para intereses extranjeros u oligárquicos.

Entonces, la creación, reforma o extinción de instituciones autónomas o independientes, podría caber en una amplia variedad de sociedades, modelos económicos y de Estado, pudiendo florecer, tanto en regímenes democráticos como autoritarios, con tendencia a la izquierda o a la derecha, al nacionalismo o globalismo, entre muchas otras dicotomías irreconciliables y desde múltiples orígenes, siempre sujetas a las circunstancias y contextos concretos del sistema político y jurídico.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 51-52.

Esta última afirmación, puede representar una primera aproximación introductoria al fenómeno global, con la que se desmitifica y se rompen prejuicios, sin embargo, se debe tomar en cuenta que, al ser inicial y no basarse en un ejercicio de individualización con la que se profundice en ciertos entes a estudiar, implica una generalización muy amplia. Un futuro estudio de casos e instituciones concretas a analizar, exigiría al menos modificar dicha hipótesis y probar otras que, desencadenen en ideas nuevas y más precisas.

Otra cuestión a considerar es la distinción del origen de los entes autónomos europeos y latinoamericanos esgrimida por Jaime Cárdenas, quien, afirma que, los entes europeos, surgen “de los Tribunales o Cortes Constitucionales, de los tribunales especializados y después de los Bancos Centrales, mientras que en América Latina, la necesidad de órganos constitucionales autónomos nace de la enorme debilidad del Estado Latinoamericano”¹⁵⁵, esta lectura implica otra generalización, que aunque no es absoluta, aporta enormemente.

Además, apunta 3 grandes causas del surgimiento de los OCA:

- 1) El prestigio e influencia que algunos órganos constitucionales autónomos gozan en el Derecho comparado y en sistemas constitucionales comparados;
- 2) Las recomendaciones y sugerencias de instancias internacionales que piden a los Estados nacionales que algunos de ellos sean constituidos; y, 3)
- Las circunstancias y necesidades propias de cada Estado y sociedad que son atendidas y traducidas en algunos casos por su clase política a través de este tipo de organismos.¹⁵⁶

Respecto a las primeras 2 causas, particularmente la segunda, se puede encontrar que algunos de los OCA mexicanos, probablemente han retomado ingredientes y se han alimentado de tendencias extendidas por la globalización

¹⁵⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los Órganos Constitucionales Autónomos”, en Serna De La Garza, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015, p. 219.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 213.

neoliberal de finales del siglo XX y lo que va del XXI, al importar* corrientes e ideologías extranjeras, de áreas, como la administración pública, la economía o el derecho.

Entre las corrientes globales de la administración pública que, se han replicado e incluso impuesto verticalmente por las élites gobernantes, encontramos, por ejemplo, desde Giandomenico Majone que, “desde los años setenta y ochenta se ha ido presentando una transición del <<Estado positivo>> (o Estado propietario) al <<Estado regulador>> (...)un componente de ese nuevo Estado regulador es la creación de ONM y concretamente, de <<agencias reguladoras independientes>> (ARI)”¹⁵⁷, cabe hacer mención que las siglas ONM, significan “organismos no mayoritarios”.

Mark Thatcher y Alec Stone-Sweet, han manifestado que los Organismos no mayoritarios (ONM), son:

<<Entidades gubernamentales que (a) poseen y ejercen algún tipo de autoridad pública especializada que se les ha otorgado, por separado de otras instituciones, pero (b) no son directamente elegidas por el pueblo, ni tampoco son directamente gestionadas por servidores públicos electos>> (...) es posible identificar organizaciones públicas de este tipo en muchos otros países, incluida nuestra propia región latinoamericana¹⁵⁸.

En ese sendero, Ballinas apunta que, desde los años 80tas del siglo XX, también floreció la llamada “nueva gerencia pública”, como tendencia con la que, “los servicios públicos podrían prestarse de manera más efectiva y eficientemente si se

* Algunos de esos ejercicios se pudieron realizar sin evaluar suficientemente si dichas teorías extranjeras correspondían a la naturaleza, cultura y dinámicas del país a replicar, lo cual, puede ser una muestra de la reproducción de planteamientos coloniales y eurocéntricos en las periferias, dejando de lado las aportaciones y saberes locales y regionales.

¹⁵⁷ Dussauge Laguna, Mauricio I., “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (ed.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 483-484.

¹⁵⁸ *Idem*.

otorgaba a los organismos públicos más autonomía administrativa y si éstos utilizaban diversas técnicas de gestión provenientes del sector privado”¹⁵⁹.

En el marco de la nueva gestión pública, se fomentó entonces la “creación de agencias <<semi-autónomas>> o <<cuasi-gubernamentales>> (...) De hecho, Christopher Pollitt y sus colegas (...) se refieren a una <<fiebre de agencias>> en todo el mundo (...) en algunos casos (...) convergen el Estado regulador y la NGP”¹⁶⁰; estas tendencias administrativas, tuvieron mayores alcances en los años 90tas, conjugadas con el paradigma de la gobernanza¹⁶¹.

Desde estas corrientes teóricas, se han concebido 2 grandes clases de agencias, las ejecutivas y reguladoras:

Las agencias ejecutivas se caracterizan por a) centrarse en tareas de ejecución de políticas elaboradas en los ministerios/departamentos centrales y b) aunque autónomas, no dejan de ser políticamente subordinadas a algún ministerio/departamento y, por lo tanto, responsables ante el Ejecutivo del país. Las agencias reguladoras, en cambio, como su nombre lo dice, se dedican fundamentalmente a diseñar políticas regulatorias y a supervisar el cumplimiento de las mismas por parte de terceros, o en su caso a sancionarlos por incumplimiento¹⁶².

Continuando con las notas expuestas por Dussaigue respecto a los ONM, manifiesta que, “la posibilidad de que las reglas del juego cambien como resultado de las transiciones político-gubernamentales genera, por lo tanto, riesgos potenciales para los actores económicos involucrados en áreas privatizadas y liberalizadas”¹⁶³.

Además, añade que, “Las ARI permiten aislar las políticas regulatorias de los vaivenes políticos, incluido el riesgo de que los gobiernos <<expropien>> las

¹⁵⁹ Ballinas Valdés, Christopher, *Luchas políticas en el diseño de órganos autónomos*, México, Centro de Estudios Espinosa Iglesias, 2017, p. 17.

¹⁶⁰ Dussaigue Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 489.

¹⁶¹ Somuano, María Fernanda, “La participación ciudadana en la gestión pública México: evolución y desafíos”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo M, Guillermo, *Trayectorias de reformas administrativas, en México: legados y conexiones*, México, 2016, p. 408.

¹⁶² Dussaigue Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 489.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 484.

inversiones de los privados (...) la lógica <<no-mayoritaria>> que subyace al diseño institucional de las ARI sirve como un mecanismo de control frente a los posibles excesos de la vida democrática”¹⁶⁴.

Como es notorio, algunos diseños se originan en teorías tecnocráticas, que implican un divorcio y disminución de la soberanía y poder del pueblo en beneficio de los intereses económicos privados, citando a Enrique González Pedrero, “la racionalización de la sociedad en el capitalismo desarrollado ha conducido a sociedades dominadas por una burocracia tecnocrática donde el ciudadano queda reducido a anónimo sujeto de consumo”¹⁶⁵.

También, apunta que “El modelo tecnocrático no propicia la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones puesto que se funda en la seguridad de un grupo reducido en su propio saber teórico, esencialmente económico, y en la convicción de que ese conocimiento puede iluminar y orientar las decisiones últimas”¹⁶⁶.

Esto se debe entender, además, necesariamente en el marco del neoliberalismo, que, “ataca los principios, las prácticas, las culturas, los sujetos y las instituciones de la democracia entendida como el gobierno del pueblo”¹⁶⁷, siguiendo los estudios de Wendy Brown.

De esa manera, vale la pena cuestionar con agudeza si estos diseños tecnocráticos y corrientes neoliberales citados, caben armónicamente en un Estado constitucional democrático y de derecho o incluso bajo modelos estatales como el constitucionalismo popular u otros en los que, se busque construir una democracia integral y colocar los intereses y derechos del pueblo al centro de la esfera pública en lugar de la agendas económicas privadas u oligárquicas, según la respuesta, será necesario valorar si estas teorías administrativas importadas, se

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 484-485.

¹⁶⁵ González Pedrero, Enrique, *La cuerda tensa apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 54.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 55.

¹⁶⁷ Brown, Wendy, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona, Malpaso Ediciones, 2015, p. 5.

deben implementar, modificar o desechar de los campos del constitucionalismo mexicano.

Respecto a las instituciones autónomas, sin duda, se necesitan funcionarios que cuenten con altos niveles de profesionalización y especialización técnica, sin embargo, se debe discutir hasta donde los diseños de esos entes especializados pueden mantener un equilibrio entre especialización y democracia sin atentar contra la soberanía popular, como principio fundamental del Estado, a fin de evitar la construcción de instituciones que, divorciadas de los intereses colectivos, reproduzcan agendas antagónicas a las populares y constitucionales.

También, se debe revisar críticamente a qué tipo de “excesos” se hace referencia y si es un término adecuado a la luz de lo planteado, porque, aunque, los intereses de las mayorías no deben atentar contra los derechos humanos, como parte de las reglas del juego democrático¹⁶⁸, fuera de esa hipótesis, vale la pena abrir interrogantes como: ¿acaso la democracia y la voluntad popular, ejercidas desde los derechos humanos en materia política electoral implican o pueden conllevar un “exceso”? ¿Es acaso el término “exceso” un término legítimo en una oración o texto construido e interpretado a la luz de la democracia y soberanía popular? o tal vez ¿el derecho a emprender una reforma o inclusive una revolución que transforme moderada o radicalmente el sistema económico, el modelo de Estado, el equilibrio de poderes y/o la forma de gobierno es un “exceso”? ¿Acaso no se podrían transformar las relaciones económicas o el orden establecido?

En esta investigación se estima que, hay sustratos teóricos, históricos y constitucionales para reconocer la existencia de un derecho a cambiar la forma del gobierno e incluso un derecho a la revolución, esto está ligado a la necesidad de reconocer, que los ordenamientos jurídicos reproducen ideologías e intereses, no son instrumentos apolíticos, incluso, siguiendo a Shivji, “Las constituciones (...) Son el producto de grandes transformaciones para consolidar el nuevo *statu*

¹⁶⁸ Bobbio, Norberto, “Teoría generale della politica”, en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 32.

quo”¹⁶⁹, en consecuencia, los cambios sociales, implicarían o llevarían a una transformación de instituciones y del orden jurídico, incluyendo a los entes independientes o autónomos.

Y si se llegase a hablar de “exceso”, ¿Para quién lo sería? ¿Para aquellos actores que tienen intereses económicos privados? Parece que, por la redacción se apunta a ellos, así, podríamos encontrar con estas interrogantes y sus posibles respuestas, las pistas de algunas de las ideologías e intereses de quienes han apostado por la creación de determinados entes independientes o autónomos, que, en algún grado, han tenido cierto eco en México y Latinoamérica (esto no significa que los OCA o todos ellos quepan necesariamente en estas reflexiones).

Entre esos actores privados de carácter económico, que tienen intereses en la creación de ciertas instituciones con niveles de autonomía, conforme a la literatura mencionada, se encuentran determinadas empresas, particularmente las multinacionales, lo que podría llevar, a una posible vinculación con el imperialismo como modelo de dominación, puesto que, citando a Petras y a Veltmeyer:

las Empresas Multinacionales (EM) son las unidades operativas básicas del mundo capitalista y del sistema imperialista (...) con el apoyo y la intermediación del Estado imperial y sus Instituciones Financieras Internacionales (IFI), se vio allanado el camino para que esas representantes del <<capital privado>> se movieran casi a voluntad¹⁷⁰.

El accionar y la agenda de las multinacionales, se ha materializado también en los ordenamientos jurídicos y diseños institucionales, aunado a esto, Roldán Xopa, añade el “impulso del modelo de agencias reguladoras autónomas desde organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial”¹⁷¹.

¹⁶⁹ Shivji, Issa G., “¿Importan las constituciones? El dilema de un jurista radical”, en De Sousa Santos, Boaventura y Aragón Andrade, Orlando (eds.), *Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles*, México, Akal, 2021, p. 41.

¹⁷⁰ Petras, James y Veltmeyer, Henry, *Juicio a las multinacionales. Inversión extranjera e imperialismo*, Madrid, Editorial Popular, 2007, p. 65.

¹⁷¹ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 442.

Quedan muchas interrogantes abiertas y por seguirse revisando como: ¿pueden cometer excesos los agentes e intereses económicos? ¿Son mayores los excesos de las empresas privadas y la oligarquía o los de pueblo en ejercicio de sus derechos en materia política electoral? ¿Podrían crearse OCA que, por el contrario, busquen evitar las privatizaciones y en su lugar, tengan el propósito de mantener servicios de alta calidad para los intereses colectivos y públicos?

Entonces los entes autónomos que repliquen algunas de estas tendencias, podrían ser instrumentos de la oligarquía, para imponer un interés de grupo o de clase por encima de los constitucionales y populares.

Queda claro entonces, como ha afirmado Boaventura, que, la “constitución es un término en disputa”¹⁷², que desde cánones constitucionales del “norte global” encuentra una lucha frente a otras expresiones como las que ha denominado epistemologías del sur, o siguiendo a Correas, “el derecho es el espacio en el cual se desarrolla la lucha por la hegemonía, y no solamente que es el resultado o la expresión de la lucha por el poder”¹⁷³, por lo tanto, al ser un campo de batalla se pueden cuestionar estas corrientes teóricas de los entes autónomos o independientes, desde los derechos humanos y las corrientes democráticas.

Respecto a la multicitada tenencia global, Dussauge apunta que, “la experiencia de otros países muestra que el surgimiento de ONM se ha convertido en una de las tendencias internacionales de reforma administrativa más importantes de los últimos años”¹⁷⁴.

Sin embargo, ante las limitadas discusiones existentes en el campo constitucional, respecto de la absorción de dichas corrientes y suponiendo que en verdad sean una tendencia global, ¿Eso basta y debería significar que se deban replicar o importar a México? o ¿De haberlas importado por esos motivos, deberíamos, mantenerlas en nuestros diseños institucionales?

¹⁷² De Sousa Santos, Boaventura y Aragón Andrade, Orlando (eds.), *Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles*, México, Akal, 2021, p. 13.

¹⁷³ Correas, Oscar, *Introducción a la sociología jurídica*, México, Fontamara, 2004, pp. 124-125.

¹⁷⁴ Dussauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 489.

Una primera respuesta de la presente investigación es que no, no porque exista cierta tendencia internacional, extendida o incluso débilmente cuestionada, significa que debe ser absorbida por la experiencia política y constitucional mexicana, se debe analizar sesudamente y a la luz de la democracia y los derechos humanos.

Desde la lógica como rama de la filosofía, sería falaz sostener que, como es una dinámica ampliamente extendida en el planeta, se debe adoptar en México o Latinoamérica, puesto que la realidad local o regional, puede apuntar hacia la necesidad de fraguar otro tipo de diseños institucionales y de participación popular.

Desde la óptica democrática, su imposición en la vida institucional, podría significar un acto autocrático e inclusive desde las teorías del colonialismo, podría ser un ejemplo, de lo que algunas voces han llamado “colonización psíquica practicada desde afuera”¹⁷⁵ o ser parte de un “proyecto constitucional hegemónico”¹⁷⁶, con tendencias eurocéntricas y coloniales, desde la interpretación de las ideas de Boaventura de Sousa Santos, Sandra Araújo u Orlando Aragón.

¿Serán acaso algunas agencias reguladoras independientes, que siguen las ideas multicitadas una forma de privatizar el Estado? O ¿Podrían considerarse, críticamente, una manera de crear un Estado paralelo o cooptado en beneficio del capital e intereses privados, inmune a la soberanía y voluntad popular, irónicamente creados desde el mismo Estado que, debería estar en servicio de la colectividad? Cuestionamientos como estos se abren como ejercicio reflexivo, que, aunque no tendrán respuesta a profundidad por la delimitación metodológica de la presente investigación, pueden ampliar los debates existentes en la materia y abrir nuevos derroteros.

Estas líneas sirven para reflexionar al respecto de la legitimidad y orígenes de ciertos OCA, mediante la revisión de determinadas notas de la literatura de la

¹⁷⁵ Hernández Pardo, Héctor, *Luz para el siglo XXI. Vigencia del pensamiento de José Martí*, México, Paradigmas y utopías, Oficina del Programa Martiano 2003, p. 12.

¹⁷⁶ De Sousa Santos, Boaventura y Aragón Andrade, Orlando (eds.), *op. cit.*, p. 14.

materia más extendida a nivel global, sin embargo, como se ha mencionado, esto no significa necesariamente que a todos los OCA de México o a los de áreas económicas y de la libre competencia, les queden dichas críticas en su literalidad, sino que podrían ser más o menos agudas, según el caso, y no necesariamente todas estas instituciones autónomas mexicanas provendrán de los mismos orígenes. Que algunos OCA presenten mayor o menor distancia de la democracia, tampoco significa que, todas deban abrirse de la misma forma al escrutinio público y a la decisión soberana popular, cada institución debería proteger derechos e intereses constitucionales diferentes y, por lo tanto, merecen un diseño particular y heterogéneo.

Respecto a otros orígenes de los OCA, encontramos que algunos fueron creados con el objetivo de atender vicios del sistema político enraizados, profesionalizando ciertas actividades, que otrora fueron facultades de poderes tradicionales, particularmente del ejecutivo, esto, a la luz de procesos de transición a la democracia y avances en la garantía de los derechos humanos, Érica Moreno aporta en ese sendero, enfocando su análisis hacia las instituciones de rendición de cuentas, al sostener que:

La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo representaría una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz¹⁷⁷.

Ante ello, queda abierto el cuestionamiento de si, los OCA ayudan a resolver los retos que les dan origen o si, por el contrario, son paliativos que, aunque aportan en sus funciones con diferentes bemoles, no bastan para resolverlos.

Finalmente, no existe una raíz homogénea, única, lineal y transparente de los OCA, su génesis proviene de diversos orígenes y son consecuencia de factores

¹⁷⁷ Moreno, Erica *et al.*, "The Accountability Deficit in Latin America", en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), "Democratic Accountability in Latin America", Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 79-131, en Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 27.

múltiples, que, para mayor precisión necesitarían de un estudio pormenorizado, personalizado e interdisciplinario de cada una de las instituciones autónomas.

Ahondando en el caso mexicano, Jaime Cárdenas, aporta 3 hipótesis del nacimiento de los OCA:

- 1) limitar el sistema presidencial, arrancando al titular del Ejecutivo atribuciones que anteriormente tenía; 2) enfrentar a la partidocracia y a otros poderes fácticos mediante instituciones independientes que fueran capaces de controlar a esos poderes, y 3) los órganos constitucionales autónomos tenían que ver con el proceso de transición a la democracia, pues los poderes formales establecidos contaban con vicios autoritarios, y la transformación democrática requería de órganos nuevos, no contaminados, que alentaran y acompañaran los procesos de cambio¹⁷⁸.

Desde la perspectiva de José Fabián Ruiz, se pueden distinguir 2 generaciones de los OCA, la primera confirmada por el Banco de México creado en 1993, el IFE (hoy INE) en 1996 y la CNDH en 1999, por su parte, la segunda generación, incluye al Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI) del 2006 y las instituciones creadas durante el sexenio de Peña Nieto, que incluyen a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en 2013, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en 2013, el Instituto Nacional para la evaluación de la Educación (INEE), creado en 2013 y extinto en 2019, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2014, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en 2014, y la Fiscalía General de la República (FGR) en 2014¹⁷⁹.

Como es notorio, las instituciones de la segunda generación, particularmente del sexenio anterior, representan la mayoría numérica (5 de 9 considerando al OCA extinto), y pueden tener un enfoque económico y mayormente tecnocrático, a la luz del neoliberalismo, como modelo de organización social, política y económica

¹⁷⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, "Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos", en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos...*, cit., pp. 3-4.

¹⁷⁹ Ruiz, José Fabián, *op. cit.*, p. 86.

sostenido por la elite anterior del gobierno federal, sin embargo, no por ello significa que todas estas instituciones son útiles o igual de útiles a los intereses de la agenda neoliberal, tampoco significa que no sean compatibles con el Estado Constitucional u otros modelos de Estado, independientemente de ello, se deben cuestionar y revisar con finura los actores involucrados en la designación de sus titulares, como elemento importante de la consolidación de su autonomía, lo que tendrá verificativo más adelante.

Así, desde la interpretación del presente trabajo, se consideran 3 grandes momentos evolutivos de los órganos constitucionales autónomos en México:

- A) 1er momento, en los tiempos de la 1era generación, de 1993 al 2006, se crearon 3 OCA, con regulaciones asistemáticas y diseños heterogéneos, hubo cierto avance teórico al respecto, aunque casi periférico, encausado en las agendas y líneas de investigación individuales de ciertas plumas.

- B) 2do momento, enmarcado en la 2da generación de los OCA, de 2006 al 2014, irrumpieron al sistema jurídico y político cualitativamente más OCA que nunca (7 en total), con una regulación también asistemática y heterogénea, frente a dicho escenario, se experimentó una segunda oleada de avances teóricos, que, aunque también era limitada, tomó más fuerza y presencia en los debates constitucionales y administrativos, retomó muchos de los primeros avances académicos del momento previo.

- C) Y un 3er momento, en un contexto enmarcado por una nueva élite política, elegida por el pueblo en las elecciones del 2018, liderada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, que, con alta legitimidad democrática, cuestiona el orden establecido y algunos diseños institucionales creados por las elites neoliberales de las últimas décadas, como nunca se habían abierto a debate en sexenios previos, dicha crítica se extiende también al funcionamiento, diseño y necesidad de los OCA (eso no significa que todos los OCA sean necesariamente instituciones útiles para el neoliberalismo).

Con ello, se da un quiebre con la tendencia de las últimas décadas de acrecentar las instituciones autónomas, lo que se manifiesta con la ausencia de propuestas de crear nuevos OCA y con la extinción del INEE en 2019.

Estos cuestionamientos nacidos en la arena pública han empujado más que nunca los trabajos teóricos al respecto, fomentando a múltiples sectores de la vida pública a discutir en torno a los OCA, como a la ciudadanía, a los medios de comunicación, los partidos políticos y entre ellos, necesariamente la académica.

En este último momento histórico, se han sentado nuevas bases y avances teóricos mayores que los tiempos previos, los que han abrevado y actualizando planteamientos académicos de los momentos anteriores, sin embargo, aún no existen consensos suficientes para formar una teoría acabada.

2.2.4 Apuntes fundamentales

2.2.4.1 Denominación

Las instituciones de diferentes latitudes del globo que cuentan con algún nivel relevante de autonomía y/o independencia frente a los órganos de los poderes tradicionales, han recibido una cantidad amplia, rica y variopinta de nombres, sobre los que no se profundizará, sin embargo, a fin de ampliar la comprensión del fenómeno y enriquecer la experiencia mexicana, se mencionan sintéticamente determinados casos emblemáticos, tanto de experiencias teóricas y jurídicas internacionales, como de los desarrollos de la literatura nacional (en los próximos subpuntos se ahonda en las denominaciones normativas nacionales y ciertos criterios jurisprudenciales).

Ante los diferentes orígenes, tradiciones jurídicas, políticas y desarrollos que se han dado mundialmente, no existe una manera homogénea de nombrarlos, a

veces ni entre las plumas de una misma nación existen consensos suficientes, sin embargo, también se pueden encontrar casos en los que, la influencia de una cultura o de desarrollos institucionales paralelos, han permitido construir órganos con características, nombres y tendencias similares.

Entre los nombres acuñados, se vislumbran los siguientes ejemplos, “independent accountability agencies”¹⁸⁰ (agencias de rendición de cuentas independientes), “independent agencies” o “independent administrative agencies”¹⁸¹ (agencias independientes o agencias administrativas independientes), particularmente usados en Estados Unidos de América, “independent administrative authorities”¹⁸² (autoridades administrativas independientes) en Francia, “independent commissions”¹⁸³ (comisiones independientes) en Taiwan, “regulatory agencies”¹⁸⁴ (agencias regulatorias) en Brasil, “administraciones independientes”¹⁸⁵ y “autoridades independientes”¹⁸⁶ para cierto tipo de instituciones españolas o “defensor del pueblo” (conforme al artículo 54 de la Constitución Española) para los “Ombudsman” del mismo país.

En otros casos como el de Venezuela, además de los poderes tradicionales, en su constitución se crea un apartado llamado “Poder ciudadano” que incluye a la

¹⁸⁰ Ackerman M., John, “Understanding independent accountability agencies”, en Rose-Ackerman, Susan, y L. Lindseth, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 265.

¹⁸¹ Halberstam, Daniel, “The promise of comparative administrative law: a constitutional perspective on independent agencies”, en Rose-Ackerman, Susan, y L. Lindseth, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 185.

¹⁸² Custos, Dominique, “Independent administrative authorities in France: structural and procedural change at the intersection of Americanization, Europeanization and Gallicization”, en Rose-Ackerman, Susan, y L. Lindseth, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 277.

¹⁸³ Yeh, Jiunn-rong, “Experimenting with independent commissions in a new democracy with a civil law tradition: the case of Taiwan”, en Rose-Ackerman, Susan, y L. Lindseth, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 246.

¹⁸⁴ Mota Prado, Mariana, “Presidencial dominance from a comparative perspective: the relationship between the executive branch and regulatory agencies in Brazil”, en Rose-Ackerman, Susan, y L. Lindseth, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 225.

¹⁸⁵ Solanes Mullor, Joan, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁸⁶ Salvador Martínez, María, “Autoridades independientes”, en Moreno Ramírez Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Breviarios jurídicos 34, Porrúa, 2005, p. 4.

“Defensoría del pueblo”, “El Ministerio Público” y la “Contraloría General de la República”, aunado a dichas instituciones se prevé el llamado “Poder Electoral”; respecto al caso de Ecuador, además de incorporar las funciones tradicionales, se incorpora la “Función de Transparencia y Control Social”, que se compone del “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, la “Contraloría General del Estado”, las “Superintendencias” y la “Defensoría del Pueblo”.

Ahora, introduciendo la discusión a las plumas mexicanas, encontramos que, algunas voces, retomando posiciones extranjeras y nacionales, han apuntado otros nombres para las instituciones autónomas, Ballinas, plantea que, “derivado de un origen diverso, se los nombró de diferentes formas: órganos administrativos autónomos, organismos autónomos independientes, organismos de plena competencia, instituciones no mayoritarias, instituciones públicas no departamentales o entidades semigubernamentales”¹⁸⁷, por su parte Dussauge, añade los términos de “Agencias Reguladoras Independientes” (ARI)¹⁸⁸ y “Organismos no-mayoritarios”¹⁸⁹ (ONM).

La denominación de dichas instituciones es una cuestión vital para el diseño de una teoría, sin embargo, aunque se han realizado algunos ejercicios particularmente en el campo jurídico y en menor grado en otras ciencias sociales, en la literatura mexicana no existe un consenso sobre el modo de nombrarlos.

Entre las denominaciones dibujadas, resaltan algunas como, “organismos autónomos constitucionales”¹⁹⁰ por Fauzi Hamdad Amad, “organismos públicos autónomos”¹⁹¹ (OPA) por las diversas ediciones del “Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos”, plataforma que, durante años ha aglutinado reflexiones de personas servidoras públicas, políticas y académicas de la vida

¹⁸⁷ Ballinas Valdés, Christopher, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁸ Dussauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 484.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 479.

¹⁹⁰ Hamdad Amad, Fauzi, *op. cit.*, p. 86.

¹⁹¹ Ver: Lehn, Andrea (ed.), *Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos. Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015.

pública mexicana, “órganos y organismos autónomos”¹⁹² por Carlos Arturo Baños Lemoine, o “instituciones estatales de carácter autónomo”¹⁹³, “organismos autónomos”¹⁹⁴ y “órganos autónomos”¹⁹⁵ por José Woldenberg, u otras más bien genéricas como “órgano autónomo a nivel constitucional”¹⁹⁶ por Ileana Moreno Ramírez, esbozada como una alternativa aceptable en el marco del universo de nombres para los OCA, aunque, realmente, en el sentido de otras plumas, dicha autora, asume un posicionamiento que desemboca, en una acepción más precisa y adecuada para su nomenclatura, como en el siguiente párrafo se aborda.

De esta manera, los nombres más extendidos han girado en torno a 2 grandes acepciones, por una parte, autores como John Mill Ackerman¹⁹⁷, Antonio Zeind¹⁹⁸ o Mauricio I. Dussauge¹⁹⁹, entre otros, hacen referencia a los mismos como “organismos constitucionales autónomos”, otros, como Jaime Cárdenas Gracia²⁰⁰, Ileana Moreno²⁰¹, Pedro Salazar²⁰², Miguel Carbonell²⁰³, Miguel Ángel López Olvera²⁰⁴, Filiberto Ugalde²⁰⁵, Jaime Talancón²⁰⁶, José Roldan Xopa²⁰⁷, etc., los bautizan como “órganos constitucionales autónomos”.

¹⁹² Baños Lemoine, Carlos Arturo, “(Re)constitución del poder ciudadano en los órganos autónomos: notas fundamentales para una reforma urgente”, en Cruz Lesbros, Rosa María (comp.), *El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia. Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, p. 67.

¹⁹³ Woldenberg Karakowsky, José, “El Principio De La Autonomía: La Experiencia Del IFE”, en Cruz Lesbros, Rosa María (comp.), *El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia. Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, p. 27.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 31.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 32.

¹⁹⁶ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Breviarios jurídicos 34, Porrúa, 2005, p. 4.

¹⁹⁷ Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático...*, cit., p. 25.

¹⁹⁸ Zeind Chavez, Marco Antonio, *La reingeniería de la administración pública en México*, México, UNAM, 2017, consultado el 28 de mayo de 2021, disponible en: https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/LVC6QCV187JV4QLPE1SI1CA1E6792ND7H3797MYQTSV8PAE L6B-04417?func=full-set-set&set_number=250792&set_entry=000003&format=999

¹⁹⁹ Dussauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 489.

²⁰⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para...*, cit., p. 232.

²⁰¹ Moreno Ramírez, Ileana, *op. cit.*, p. 4.

²⁰² Salazar Ugarte, Pedro, *El poder ejecutivo...*, cit., p. 152.

²⁰³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes...*, cit., p. 61.

²⁰⁴ López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos...*, cit., p. 225.

En la mayoría de casos no existe una razón sustantiva o de fondo para su diferenciación terminológica, tampoco se han abierto agudos debates al respecto y en cierto sentido ambas concepciones han sido cobijadas por la academia sin grandes desencuentros.

Como desde inicio se ha sostenido y para efectos del presente estudio, se hará referencia a ellos como “órganos constitucionales autónomos”; se toma dicha posición sin ahondar en el respectivo debate, prácticamente inexistente, por ser el concepto más extendido en los estudios realizados de la materia. Al asumir esa posición, no se cierra la puerta a la citación de otras concepciones teóricas o a que, excepcionalmente, se puedan aludir de diferentes maneras, como entes autónomos, instituciones autónomas, etc.

Más adelante, se dibujarán algunas notas críticas sobre su denominación en la legislación nacional.

2.2.4.2 Conceptualización

Una vez expuesta la cuestión sobre la denominación, es momento de trazar algunas notas sobre su conceptualización teórica y características distintivas.

En 1992, Ángel Gómez Montoro, en España sostenía que:

“A pesar de esta generalizada utilización del concepto de órgano constitucional (de forma posterior a la Segunda Guerra Mundial), no hay un acuerdo sobre su concreto contenido”²⁰⁸.

²⁰⁵ Ver: Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, México, *Revista de la judicatura federal*, México, núm. 29, 2010.

²⁰⁶ Talancón Escobedo, Jaime Hugo, “Órganos constitucionales autónomos”, en Bustamante Contreras, Raúl e Islas López, Jorge, *La constitución de 1917: Reflexiones sobre la vigencia de principios, derechos e instituciones para la gobernabilidad democrática del siglo XXI*, México, UNAM, Facultad de Derecho, t. 1, 2017.

²⁰⁷ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 439.

²⁰⁸ Gómez Montoro, Ángel J., “El conflicto entre órganos constitucionales”, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 310-311, en Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios jurídicos 34, México, Porrúa, 2005, p. 3.

Posteriormente en 2002, María Salvador Martínez, en el mismo país, manifestaba que:

Definir qué son y cuáles son las <<autoridades independientes>> no resulta, en ninguno de los países objeto de estudio, una tarea sencilla (...) No existe una opinión pacífica sobre la naturaleza de las <<autoridades independientes>>, ni, por consiguiente, (...) sobre qué instituciones han de ser incluidas bajo esa denominación²⁰⁹.

En otras latitudes al igual que en México, su denominación y conceptualización ha resultado ser una tarea compleja, probablemente ante las limitaciones teóricas y los múltiples enfoques abordados, no todas las plumas han aportado o esbozado un concepto propio, ni todas se han adentrado a debatir los formulados, sin embargo, de entre quienes lo han forjado, se seleccionan apuntes relevantes, que se engarzan con el desarrollo y producción de las ideas de la presente investigación.

Jaime Cárdenas, siguiendo a Javier García Roca, concibe a los OCA, como “aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”²¹⁰, continuando con dicho autor, “son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder”²¹¹.

Esta aportación publicada en 1996, representa una de las primeras y más completas esgrimidas en el campo académico mexicano, sobresale no solo por ser transparente y retomar elementos importantes, muchos de los que también serían expuestos en el futuro por otras plumas, sino por resaltar la necesidad de que los OCA guarden distancia o independencia no solo de los poderes tradicionales o clásicos sino también de los poderes fácticos.

²⁰⁹ Salvador Martínez, María, *op. cit.*, p. 3.

²¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para...*, *cit.*, p. 244.

²¹¹ *Idem.*

Ileana Moreno Ramírez, en 2005 los vislumbra como, “entes jurídicos de derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales”²¹², esta, como otras miradas, aunque breve, coincide en apuntar su locación fuera de las esferas de los poderes clásicos.

Susana Thalía Pedroza en 2020, probablemente sintetiza muchas de las aportaciones de un par de décadas de desarrollos teóricos, comprendiendo a los OCA como:

Entes establecidos expresamente en la Constitución, con un mandato supremo, caracterizado por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo, que deben ejercer en condiciones de total independencia en un marco de garantías institucionales vinculadas con la proyección y el manejo independiente de su presupuesto, personalidad jurídica, patrimonio propio y libertad absoluta para la toma de sus decisiones en el campo técnico que la Constitución les otorga²¹³.

Por otro lado Dussauge, en 2014, buscando aportar más allá de los criterios jurídicos, los conceptualiza desde una óptica que denomina como “politológica”, como “organismos no-mayoritarios” (...) en el marco de tendencias internacionales mayores²¹⁴, respecto a las que se han elaborado algunas notas en la presente investigación; aunque en el campo de la ciencia política, podrían existir otras concepciones, esta aportación resulta ilustrativa para comprender a determinados OCA que, pudieron haberse forjado, no solo por las dinámicas nacionales, sino también, en alguna medida por influencias externas, ya sean provenientes del derecho comparado o de determinadas agendas e intereses económicos.

²¹² Moreno Ramírez, Ileana, *op. cit.*, p. XIV.

²¹³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 217.

²¹⁴ Dussauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 479.

2.2.5 Cualidades y características

Las conceptualizaciones citadas aportan un primer y necesario acercamiento, sin embargo, la revisión de algunas características estructurales permite dibujar sus alcances y limitaciones con mayor nitidez.

Aunque, como se ha señalado, no se deben replicar mecánicamente las aportaciones de García Pelayo para explicar a los OCA, dado que, los entes mexicanos, no existían ni habían sido concebidos por el autor español cuando elaboró el citado trabajo respecto al tribunal constitucional, algunas de esas notas (“Inmediatez”, “esencialidad”, “dirección política”, “paridad de rango” y desde las fuentes citadas, “autonomía”), pueden ser revisadas sesudamente y retomadas para delinear y caracterizar a los OCA; de hecho, muchas de las posiciones académicas mexicanas de los últimos años, se vieron influidas por su pluma.

Mauricio Dussauge en 2016, describe las siguientes cualidades institucionales de los organismos no mayoritarios (ONM), las que, como ha manifestado, pueden permitir ampliar la experiencia y comprensión de los OCA en México, de la siguiente manera:

Su independencia formal (e idealmente informal) respecto de las autoridades político-partidistas electas de acuerdo con mayorías democráticas; la búsqueda de *expertise* técnica en un área muy acotada de política pública, comúnmente (aunque no exclusivamente) en temas regulatorios; y la construcción de procesos decisorios que conduzcan a políticas creíbles y perdurables a través del tiempo²¹⁵.

Nótese que esta concepción sobre los ONM invita a considerar la independencia no solo en su vertiente o acepción formal, sino informal, sin embargo, se apunta que, solamente se plantea frente a las autoridades gubernamentales y no ante poderes fácticos, lo que podría significar un flanco frágil en el planteamiento.

Entrando específicamente a los elementos orgánicos comunes de los OCA, Roldán Xopa, en 2016, distingue: “personalidad y patrimonio propios, así como en

²¹⁵ *Ibidem*, p. 487.

las posibilidades de acción procesal en caso de invasión de facultades (legitimación activa en controversias constitucionales)”²¹⁶.

Jaime Cárdenas, desde 1996, apunta los siguientes principios adicionales que, deben regir a los OCA:

- 1) Autonomía o independencia no exclusivamente funcional sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el resultado de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.
- 2) Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares. Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados comentados en el capítulo del Poder judicial; esto es, elección justa e imparcial; inamovilidad; remuneración suficiente y prohibición de su reducción; designaciones escalonadas, y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.
- 3) Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.
- 4) Inmunities. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunities para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.
- 5) Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El

²¹⁶ Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 456.

Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo que toca a sus atribuciones serán supremos dentro del marco constitucional.

- 6) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomo, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
- 7) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.
- 8) Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia; oralidad; publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.²¹⁷

Por su parte, Jorge Carpizo, sostiene que los OCA, deben mantener las siguientes características:

- 1) Es establecido por la Constitución, la cual debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes. La ley desarrolla esas bases constitucionales;
- 2) Realiza funciones públicas que corresponden al Estado; en consecuencia, su prioridad única es el interés público;
- 3) No depende políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación, no de subordinación;
- 4) Goza de autonomía técnica y funcional; su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones;

²¹⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para...*, cit., pp. 251-252.

- 5) Su titular o titulares, así como los funcionarios, no son irresponsables. Existen procedimientos precisos para exigirles, llegado el caso, la correspondiente responsabilidad. El órgano está obligado a rendir cuentas;
- 6) Realiza una labor técnica altamente especializada;
- 7) Su actuación debe estar completamente alejada de consideraciones políticas o partidistas;
- 8) Sus actos solo deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley;
- 9) Sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad;
- 10) Sus actos de autoridad, como cualesquiera otros de esta naturaleza, si presuntamente violan derechos o libertades, están sujetos a control jurisdiccional;
- 11) Si ese órgano fuera suprimido, y sus funciones atribuidas a cualquiera de los tres poderes, se lesionaría gravemente el Estado democrático de derecho.²¹⁸

José Fabián Ruíz en 2017, sintetiza las características de dichas instituciones de la siguiente manera:

1. En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
2. Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
3. Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.
4. Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos *ad hoc*, todos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y

²¹⁸ Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo...”, *cit.*, p. 67.

sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.²¹⁹

Es relevante manifestar sobre el punto 3, que, dicho autor únicamente hace mención de los órganos Ejecutivo y Legislativo en el proceso de designación de sus titulares, sin embargo, omite afirmar que, en ciertos órganos que desempeñan otras funciones del Estado, o incluso otros OCA también pueden participar. En dicha cita, como en la obra en general, tampoco se expone a la ciudadanía como un actor con un rol activo en la designación de titulares, no solo porque se encuentra desdibujada en la legislación en estos procesos, sino también porque, en dicha obra se asume el rol de los OCA como entes “contramayoritarios”.

En ese sendero, en diversas tesis aisladas y jurisprudenciales, el poder judicial ha emitido criterios, como la jurisprudencia P./J. 20/2007, en la que se apuntan las siguientes características esenciales:

- 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.²²⁰

También, en la tesis jurisprudencial P./J. 12/2008, en prácticamente los mismos términos, se declara lo siguiente:

- 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.²²¹

²¹⁹ Ruiz, José Fabián, *op. cit.*, p. 94.

²²⁰ Tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

²²¹ Tesis P./J. 12/2008, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX-VII, febrero de 2008, p. 1871.

2.2.6 Notas sobre su regulación constitucional

Como se ha expuesto, los órganos constitucionales autónomos no son incorporados en el artículo 49 que, reconoce el principio de la división de poderes como axioma fundamental del Estado mexicano, en consecuencia, no se conciben como expresiones del “supremo poder de la federación”, únicamente compuesto por los órganos que desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, tampoco se enlistan los OCA ni sus cualidades en otro dispositivo constitucional en particular, sino que, se presentan dispersos en diferentes artículos y capítulos de los tres títulos primeros de la constitución, de la siguiente forma:

- a) En el marco del título primero, que va del artículo 1 al 38, se ubican el INAI, el INEGI, la CONEVAL, el BANXICO, el IFT, la COFECE y se encontraba el extinto INEE,
- b) En el segundo, que comienza en el artículo 39 y termina en el 48, se identifica al INE y
- c) Finalmente, en el título tercero, del artículo 49 al 107, se localizan la FGR y la CNDH.

A continuación, se enlistan los artículos constitucionales principales de los OCA federales, para posteriormente avanzar hacia un análisis global.

I. Banco de México (BANXICO)

BANXICO fue el primer OCA creado por Estado mexicano en 1993 y es reconocido en el Título primero, “Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías”, artículo 28, párrafos sexto y séptimo de la Constitución en los siguientes términos:

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

con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

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

A nivel constitucional no se ahonda respecto de su personalidad jurídica y patrimonio y únicamente es denominado como “banco central”, el término de Banco de México, así como más de sus alcances y limitaciones son definidas en la ley del Banco de México.

II. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Es el 3er OCA federal creado en la historia de México, después del entonces IFE en 1996, cuyas notas serán apuntadas posteriormente, en el marco de las reformas de 2014, con las que se crearon el actual INE.

Se encuentra regulado en el Título Tercero, Capítulo IV Del Poder Judicial, Art.102, Apartado B, integrado por 11 párrafos que de la constitución que, se citan a continuación:

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

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

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

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

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

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

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

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

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

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del

Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

A nivel constitucional se regula como “organismo”, se define el nombre institucional, se reconoce autonomía presupuestaria, de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propio. Su integración y competencias son reguladas en la Ley de la comisión nacional de los derechos humanos.

III. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El INEE creado en 2013 y extinto en 2019 no se estudiará con la misma profundidad que otros OCA, sin embargo, para efectos de trazar un panorama regulatorio general, se agregan un par de líneas y se citan los dispositivos constitucionales relativos al mismo. Era regulado en el artículo 3, fracción IX del Título primero, Capítulo I constitucional, compuesto por 14 párrafos, de la manera siguiente:

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

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la

calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no 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.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

Dicho ente, anteriormente nombrado como “organismo público autónomo”, era bautizado con su nombre institucional a nivel constitucional, donde, además se le reconocía personalidad jurídica y patrimonio propio, la norma secundaria en la que era regulado, era la ley del instituto nacional para la evaluación de la educación.

IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Es el cuarto OCA federal creado por el Estado mexicano, su regulación constitucional se localiza en el artículo 26, apartado B, integrado por 7 párrafos, en el Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías del Título primero constitucional, de la siguiente manera:

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.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara

de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

Como es notorio, este ente es reconocido como organismo y no como órgano, no se dibuja el nombre de la institución en la constitución, sino en la ley que lo regula, la LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA.

V. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

Dicho ente autónomo es normado en el artículo 28, párrafo décimo cuarto y del 20 al 51 con disposiciones comunes a la COFECE y al IFT.

A continuación, se transcribe el párrafo catorceavo:

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Se continúa con la transcripción de los párrafos que van del dispositivo 20 al 51:

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;

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

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

VIII. 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. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y

XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Los comisionados deberán cumplir 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 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;

VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;

VII. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y

VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, 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 sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de

Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

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

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

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

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

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

Como es notorio dicho OCA recibe su nombre institucional a nivel constitucional y no solo en la ley de la materia, además a diferencia de otros OCA analizados se hace referencia al mismo como órgano autónomo.

VI. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

El citado OCA, es regulado los párrafos que van del 15 al 51 del artículo 28 constitucional, aunque algunas de dichas disposiciones son aplicables también a la COFECE, a continuación, se citan aquellas relativas al IFT y no reproducidas en el apartado correspondiente al anterior ente autónomo:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios

de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que

éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Se puede resaltar que, al igual que con la COFECE, el IFT es denominado como “órgano autónomo” y el nombre institucional de “Instituto Federal de Telecomunicaciones” es recibido a nivel constitucional y posteriormente replicado en la LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

VII. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Dicho OCA, junto con el INE, el CONEVAL y la FGR, fueron creados en el 2014, es regulado constitucionalmente en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, compuesta por 16 párrafos en el Capítulo I, Título Primero, como a continuación se cita:

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

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

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes 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; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al

comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

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

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

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

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Como es visible, no es nombrado como INAI a nivel constitucional, sino que recibe dicha denominación en la LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA y en la LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, además es otro ejemplo de la heterogeneidad de denominaciones de los OCA, ya que recibe la denominación de “organismo autónomo” o incluso la de “organismo garante”.

VIII. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Su regulación se localiza en el artículo 26, apartado C, del Título Primero, Capítulo I constitucional, conformado por 4 párrafos, como a continuación se reproduce:

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

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como

en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de 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.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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.

Su nombre institucional es delineado a nivel constitucional y su denominación es la de “órgano autónomo”, sin embargo, siguiendo a López Olvera²²² es un organismo público descentralizado mientras no se expida su ley respectiva.

IX. Instituto Nacional Electoral (INE)

El INE es regulado en el artículo 41, apartados A, B, C y D de la fracción V, Título Segundo, Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, de la siguiente manera:

²²² López Olvera, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 53.

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

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

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

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

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

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

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

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

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

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

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

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

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá

un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y

7. Las demás que determine la ley.

c) Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;

4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos

y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

Se apunta que, el nombre institucional del INE es otorgado a nivel constitucional de forma literal, además, como institución gubernamental, recibe en el párrafo 2 la denominación de “organismo público autónomo” y en el 3, la de “organismo público”; la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES es la norma de la materia.

X. Fiscalía General de la República (FGR)

Es regulado en el artículo 102, apartado A, Capítulo IV Del Poder Judicial, Título Tercero constitucional, compuesto por 17 párrafos en las siguientes palabras:

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

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. 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.

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. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. 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.

III. 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.

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.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

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.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

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.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La Fiscalía General de la República, recibe su nombre institucional de la Carta Magna y es reproducido en la ley reglamentaria (Ley de la Fiscalía General de la República), también es nombrada como “Ministerio Público de la Federación” y al hacer referencia a dicha institución como ente autónomo, recibe la denominación de “órgano público autónomo”.

Para efectos ilustrativos y comparativos, parte de las aportaciones señaladas, se sintetizan en la siguiente tabla:

2.2.7 Tabla comparativa de los OCA

	Nombre del órgano	Denominación constitucional	Locación constitucional	Ley	Función en la Constitución	Fecha de creación
1	Banco de México (BANXICO)	Banco central	Título Primero Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 28 párrafos Sexto y séptimo	Ley del Banco de México	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.” Párrafo séptimo: “Regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.”	1993
2	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Organismo párrafo 1: “organismos de protección de derechos humanos” párrafo 4: “Comisión nacional de los derechos humanos”	Título Tercero Capítulo IV Del Poder Judicial Art.102, Apartado B	LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	Párrafo 1ero “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.” Párrafo 11 “investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las	1999

					Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.”	
3	Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)	Organismo No recibe su nombre institucional en la Constitución	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 26 Apartado B (integrado por 7 párrafos)	LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA	De los párrafos 1 y 2: Aportar un “Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales.” Este OCA tendrá “la responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema”.	2006
4	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Párrafo 1: “Organismo público autónomo” Párrafo 1 “Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”	T Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 3, fracción IX (10 párrafos)	Ley del instituto nacional para la evaluación de la educación	Párrafo 1: “evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”	Creado en 2013 Extinto en 2019
5	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Párrafo 14 “órgano autónomo” Comisión Federal de Competencia	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 28, párrafo (y del	Ley Federal de Competencia Económica	Párrafo 14: “tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás	2013

		Económica	párrafo 20 al 52 criterios comunes al IFT y COFECE)		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.”	
6	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	“Órgano autónomo” párrafo 15 Instituto Federal de Telecomunicaciones	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 28, (párrafos que van del 15 al 51)	LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	Párrafo 15: “tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. 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	2013

					7o. de esta Constitución.”	
7	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	“Organismo autónomo” (párrafo 1, fracción VIII) “organismo garante” (párrafo 4 y 5) No recibe su nombre institucional en la Constitución	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 6, Apartado A, Fracción VIII (compuesto por 16 párrafos)	LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (reglamentaria del artículo 6) LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	Párrafo 1, fracción VIII: “responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.”	2014
8	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	“órgano autónomo” Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 26, Apartado C (conformado por 4 párrafos),	LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	Párrafo 1: “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.”	2014
9	Instituto Nacional	Párrafo 2: “Organismo	Título Segundo,	LEY GENERAL DE	Párrafo 1: “La organización de las	2014

	Electoral (INE)	público autónomo” Párrafo 3: “organismo público” Párrafo 1: “Instituto Nacional Electoral”	Capítulo I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, Artículo 41, fracción V, apartado A, B (C y D en menor grado)	INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	elecciones”	
10	Fiscalía General de la República (FGR)	Párrafo 1: “órgano público autónomo” Párrafo 1: “Ministerio Público de la Federación” “Fiscalía General de la República”	Título Tercero, Capítulo IV Del Poder Judicial, Artículo 102, Apartado A (compuesto por 17 párrafos)	LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Párrafo 13: “ 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.”	2014

2.2.8 Diagnóstico y experiencias

Frente a las luces y sombras de la legislación federal, otros casos ilustran una regulación más integral, como el de la Constitución de la Ciudad de México, a modo de ejemplo, se reproduce los siguientes artículos:

TÍTULO QUINTO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Artículo 28 Del poder público de la Ciudad de México

La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Se vislumbra una tendencia similar a los dispositivos 40 y 49 de la constitución federal, ya que se reafirma la forma de gobierno y se retoma el principio fundamental de la división de poderes o separación de funciones, sin embargo, en el artículo 46 de la Carta Magna local, se resalta una diferencia importante, ya que se diseña un apartado especial para los OCA, de la siguiente manera:

CAPÍTULO V

DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Artículo 46 Organismos Autónomos

A. Naturaleza jurídico-política

Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán:

- a) Consejo de Evaluación de la Ciudad de México;
- b) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México;
- c) Fiscalía General de Justicia;

- d) Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- e) Instituto Electoral de la Ciudad de México;
- f) Instituto de Defensoría Pública; y
- g) Tribunal Electoral de la Ciudad de México

En dicho artículo, también se crea un apartado sobre disposiciones generales, otro sobre el nombramiento de titulares y consejeros, finalmente, se dedican algunos dispositivos a individualizar características fundamentales.

La regulación capitalina es más extensa y organizada, probablemente porque ha sido receptora de buena parte de las aportaciones de décadas de desarrollo político, administrativo y constitucional, mientras que, buena parte de las limitaciones de la regulación federal se podrían explicar desde factores, como la falta de técnica legislativa en la creación y desarrollo de los OCA, la ausencia de una teoría con consensos suficientes, menores sustratos teóricos en el momento de crear a las instituciones autónomas, así como por los variopintos y diversos orígenes e influencias teóricas, políticas, partidistas y culturales que incidieron en el modelaje y diseño de cada uno de los entes autónomos según el momento histórico de su creación.

Mientras que, en la Constitución capitalina, se utiliza homogéneamente el término “organismos” y se descarta la alternativa de bautizarlos como “órganos”, a nivel federal, la denominación de dichas instituciones representa un reto, dado que la regulación es más precaria, heterogénea, desordenada y en consecuencia se emplean variadas alternativas.

Marybel Martínez, amplía el diagnóstico apuntando que, “no sólo la cantidad y dispersión de los entes autónomos en la Constitución significan un problema, sino

también su nomenclatura, uso disímbolo y escasa o nula definición en cuanto su naturaleza, alcances y distinciones”²²³.

Por una parte, 6 OCA reciben su nombre institucional a nivel constitucional, destacan la CNDH (Art.102, apartado B, párrafo 4), el INE (art. 41, fracción V, centralmente apartado A), la COFECE (art. 28, párrafo catorceavo), el IFT (art. 28, párrafo 15), el CONEVAL (art. 26, apartado C), la FGR (art. 102, apartado A) e incluso, en su momento el extinto INEE (art. 3, fracción IX, párrafo 1).

Por otro lado, los OCA que son bautizados únicamente a nivel de la legislación de la materia, son 3, el INIEGI (art. 26 Apartado B), el INAI (art. 6, apartado A, fracción VIII) y el BANXICO (art. 28, párrafo 6to).

Además, como se desprende de las notas anteriores, se hace un uso asistemático y variopinto de términos para referirse a los OCA, el que, tiende a pendular, como en la literatura académica (fundamentalmente del campo jurídico), entre “órgano” y “organismo”, con la posible excepción del Banco de México, al que se hace referencia constitucionalmente como “banco central” o simplemente como “autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración” (art. 28, párrafo 6to).

Sobre los 2 términos recurrentes existen algunas variaciones, en general se usa el término de “organismo” en 4 OCA vigentes:

- I. La CNDH, que al estar incluida en los llamados “organismos de protección de derechos humanos”, puede ser nombrada también de esa forma en singular (art. 102, apartado B, párrafo 1),
- II. El INIEGI, sin variaciones en su nomenclatura (art. 26 Apartado B),
- III. El INAI, denominado “organismo autónomo” (art. 6, apartado A, fracción VIII, párrafo 1), y “organismo garante” (párrafo 4 y otros),
- IV. El INE, bautizado como “organismo público autónomo” (art. 41, fracción V, centralmente apartado A, párrafo 2) o como “organismo público” (párrafo 3ero),

²²³ Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, México, núm. 190, 2015, p. 124.

También, el extinto INEE, concebido como “organismo público autónomo” (art. 3, fracción IX, párrafo 1).

Por su parte, los siguientes 4 OCA reciben el trato de “órganos”:

- I. La COFECE, en términos completos es denominada como “órgano autónomo” (art. 28, párrafo catorceavo),
- II. El IFT, concebido como “órgano autónomo”, (art. 28, párrafo 15),
- III. El CONEVAL, comprendido también como “órgano autónomo”, (art. 26, apartado C), y
- IV. La FGR, conceptualizada como “órgano público autónomo” y como “Ministerio Público de la Federación”, (art. 102, apartado A, párrafo 1).

En otros artículos constitucionales diferentes a los que dan vida a cada uno de los OCA en lo individual, se hace alusión a estos entes sin grandes diferencias, pero con ciertas variaciones, por ejemplo, aunque en el mismo art. 6, apartado A, fracción VIII se use el término “organismo autónomo” para referirse al INAI, en la fracción I del mismo dispositivo se emplea el término “órganos autónomos”, lo cual es otra muestra más de la falta de técnica legislativa y la precariedad en el lenguaje respecto a los OCA en un mismo artículo, dicha situación se vislumbra de la siguiente forma:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

En el primer párrafo del artículo 55 fracción V, donde se enlistan los requisitos para ser diputado, se hace alusión a los OCA como “organismos a los que esta Constitución otorga autonomía”, en los siguientes términos:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

En lo que concierne a las facultades de la Cámara de Diputados, se emplea el término “organismos con autonomía reconocida en esta Constitución”, en el art 74, fracción VIII:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

Por lo que respecta a la inclusión de los proyectos de presupuestos en el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados, en el art. 75, párrafo 3erp, se retoma la denominación “organismos con autonomía reconocida en esta Constitución”, de la siguiente manera:

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

presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

Respecto a las controversias constitucionales, en el art. 105, fracción I, inciso L, primer párrafo, se nombran como “órganos constitucionales autónomos federales”, de la siguiente manera:

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Finalmente, en el art. 116, fracción VIII, se nombra a los OCA locales como “organismos autónomos en las entidades federativas”, de la siguiente forma:

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

2.2.8.1 Otras expresiones

A nivel de otras normas del sistema jurídico mexicano han existido y actualmente conviven más casos de imprecisiones regulatorias, por ejemplo, mientras que el INAI en el artículo 6, apartado A, fracción VIII constitucional, ha sido denominado como “organismo autónomo” u “organismo garante”, en la legislación secundaria del momento, la abrogada ley federal de transparencia y acceso a la información

pública gubernamental de 2002, en su artículo 33, fue bautizado como un “órgano”, como se puede distinguir a continuación:

Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Afortunadamente, en la ley de la materia vigente en la actualidad, la ley federal de transparencia y acceso a la información pública, en vigor desde 2016, se armoniza el trato que se le da al OCA en cuestión con la Carta Magna, en el párrafo primero del artículo 17, denominándolo “organismo” de la siguiente manera:

Artículo 17. El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Sobre el extinto INEE, antes de la reforma que lo desapareció en 2019, en el art. 3, fracción IX, se podía identificar un posicionamiento terminológico para referirse al COA, concibiéndolo como “organismo público autónomo” y dejando, por lo tanto, conforme al viejo párrafo 5to, el concepto de “órgano” para aludir a una entidad administrativa interior de del organigrama de la institución autónoma, asumiendo que “La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto”, sin embargo, dicho uso de la nomenclatura, más allá de que fuera preciso o impreciso, quedó aislado sin ser homogeneizado en el sistema jurídico.

Respecto al crecimiento caótico de los OCA, Ackerman, ha manifestado que:

Una proliferación desordenada y sin estrategia clara de órganos autónomos puede desembocar en una fragmentación institucional que dificulte de manera importante la coordinación interna entre los diversos órganos estatales, lo que reduciría la capacidad del Estado para resolver los problemas sociales²²⁴.

De esa manera, siguiendo a Miguel Alejandro López Olvera, “la ubicación de los órganos constitucionales autónomos no atiende a un criterio técnico-lógico-jurídico, sino que el Órgano Reformador de la Constitución los ha ido incorporando en el texto constitucional de manera caprichosa”²²⁵.

Cabe añadir que, se carece de un artículo o apartado constitucional que prevea los requisitos o condiciones de su creación, reforma o en su caso desaparición, no existe un criterio constitucional que aclare explícitamente el rango, jerarquía y relaciones frente a los poderes tradicionales, ni tampoco se ha creado una ley general que homogenice y defina criterios institucionales comunes.

²²⁴ Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático...*, cit., p. 6.

²²⁵ López Olvera, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos...*, cit., p. 4.

3. Capítulo Tercero. Autonomía, Instituciones y Ciudadanía

3.1 Rasgos generales de la autonomía administrativa

3.1.1 Notas sobre la autonomía

“Autonomía” es un término polisémico, plagado de múltiples acepciones e interpretaciones, cuyo uso se ha extendido a lo largo de las más diversas disciplinas humanas, en el campo científico, humanístico y social, con variaciones incluso al interior de las ramas y subramas de cada disciplina, a la vez, su significado ha sido sujeto de una histórica disputa, jaloneado entre una y otra lectura, ideología, corriente teórica o enfoque epistemológico, lo que lo convierte en un término abierto e inacabado, en consecuencia, es fundamental delimitarlo en esta investigación.

Avanzando de lo general a lo particular, de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, dicho concepto proviene del griego *αὐτονομία* (autonomía), en ese marco, se resaltan las siguientes acepciones:

1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, region es u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno p ropios.
2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.
3. f. En España, comunidad autónoma.
4. f. Máximo recorrido que puede efectuar un vehículo sin repostar.
5. f. Tiempo máximo que puede funcionar un aparato sin repostar o recargar se.²²⁶

²²⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., consultado el 28 de mayo de 2022, disponible en: <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa?m=form>

Como se revisará más adelante, las primeras 2 acepciones serán de mayor relevancia para la presente investigación.

Nicola Abbagnano, desde la filosofía, afirma que, es un “término introducido por Kant para designar la independencia de la voluntad de todo deseo u objeto de deseo, y su capacidad de determinarse conforme a una ley propia, que es la de la razón”²²⁷.

Estas conceptualizaciones aportan un primer acercamiento a la idea básica de autonomía y como se verá, algunas de las notas medulares del concepto, son replicadas en el campo jurídico.

Héctor González Uribe, acercando la discusión a una mirada política, percibe la autonomía como:

(...) la facultad de darse leyes a sí mismo, adquiere, al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros (...) La autonomía política es, en realidad, un proceso en continuo perfeccionamiento. Supone una maduración en las decisiones políticas de los pueblos que solo se alcanza progresivamente. Un pueblo sólo llega a ser realmente autónomo, cuando hay una coincidencia entre lo que expresan las normas jurídicas que establecen la autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo²²⁸.

El autor, imprime un enfoque hacia el pueblo como titular de la facultad para gobernarse frente a poderes extranjeros, esta posición, de hecho, podría ser cercana a la idea de soberanía popular, sin embargo, a partir de la misma apreciación, valdría la pena abrir a la reflexión crítica, que si, hipotéticamente algún OCA, por su comportamiento o diseño, se divorciara de la participación del pueblo y fuese cooptado por un grupo elitista que genere un feudo de poder

²²⁷ Abbagnano, Nicola, *Diccionario de filosofía*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 117.

²²⁸ González Uribe, Héctor, “Órganos constitucionales autónomos”, en Talancón Escobedo, Jaime Hugo, “Órganos constitucionales autónomos”, en Bustamante Contreras, Raúl e Islas López, Jorge, *La constitución de 1917: Reflexiones sobre la vigencia de principios, derechos e instituciones para la gobernabilidad democrática del siglo XXI*, México, UNAM, Facultad de Derecho, t.1, 2017, pp. 378-379.

tecnocrático, esto ¿atentaría contra la autonomía política entendida desde González Uribe? Probablemente sí y eso debe ser cuestionado agudamente.

Como es notorio, en el contexto jurídico, el concepto de “autonomía” es empleado de muy diversas formas, por ejemplo, en legislaciones extranjeras como la española, las llamadas “comunidades autónomas”, son determinadas regiones de un país con cierta capacidad para gobernarse mediante autoridades propias, bajo una relativa independencia y distancia del centro administrativo capitalino, como en el caso de Cataluña, su uso también se ha extendido en países de la familia del “derecho civil”, herederas de las tradiciones jurídico romano canónicas, con el término “autonomía de la voluntad”, como concepto estructural, tanto del derecho civil como rama en lo particular y en general, en el sistema jurídico mexicano.

3.1.2 Autonomía en la Constitución

Sin embargo, enfocando la óptica a la Constitución federal, se percibe un uso extendido y plagado de significados distintos, Francisco Bisogno Vázquez-Gómez en 2019 afirmaba que, el concepto de autonomía, “es utilizado en 78 ocasiones a lo largo del texto constitucional mexicano (59 dentro de sus 136 preceptos y 19 más en su articulado transitorio)”²²⁹.

Entre tantas manifestaciones constitucionales, se destacan únicamente las siguientes:

- ✓ El artículo 2, apartado A, donde se hace uso del término “autonomía” para trazar las prerrogativas de autogobierno reconocidas a los pueblos y comunidades indígenas.
- ✓ El artículo 22, para referirse a la acción de extinción de dominio mediante un procedimiento civil y autónomo del derecho penal.

²²⁹ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, “La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Su análisis a la luz de la teoría de la Constitución mexicana”, en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (coords.), *La constitución mexicana de 1917: Estudios jurídicos históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 159.

- ✓ El artículo 27, fracción XIX, donde se dota a los Tribunales agrarios de autonomía y plena jurisdicción para la impartición de justicia.
- ✓ En el artículo 73, fracción XXIX-H, se reconoce plena autonomía para dictar sus fallos al Tribunal federal de justicia administrativa*.
- ✓ En el artículo 74 fracción II y en el 79, se reconoce autonomía técnica y de gestión a la Auditoría Superior de la Federación.
- ✓ El artículo 122, donde se reconoce autonomía política y administrativa para la Ciudad de México y su fracción VI, donde se declara que las Alcaldías usarán su presupuesto de manera autónoma.
- ✓ En artículos referentes a muchos de los OCA federales, citados en el capítulo anterior, como el artículo 6, apartado A, fracción VIII (INAI), el 26 apartado B (INEGI) o el 26 apartado C (CONEVAL).

Se percibe el uso del concepto de autonomía, para hacer referencia a una rama del derecho diferenciable de otras desde la cual se va a resolver alguna cuestión, también, como prerrogativa de un sector de la población para el autogobierno, como las comunidades indígenas, además, con una connotación financiera para el uso de recursos, en beneficio de las Alcaldías, lo que implica la ausencia de intervención de otras autoridades, o desde una óptica administrativa enfocada a lo geográfico, para la organización política y administrativa de una entidad federativa, como el gobierno de la Ciudad de México, sin la intervención de otros gobiernos, aunque en el marco de la Constitución federal.

Finalmente, se usa el término autonomía con un fuerte sentido administrativo, organizativo y de ejecución de funciones relevantes del Estado, para identificar determinadas instituciones, órganos o entidades gubernamentales que necesitan tener una amplia capacidad de toma y ejecución de decisiones sin depender de otros centros administrativos jurídica o económicamente, a esta última concepción de la autonomía, se hará referencia para introducirnos al estudio de su manifestación en instituciones como los OCA.

* Respecto a los Tribunales agrarios y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (estudiado como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por el año de publicación de su investigación), no se considerarán como OCA, sino, coincidiendo con Marybel Martínez Robledos, como tribunales autónomos.

3.1.3 Autonomía administrativa en las instituciones estatales

Dirigiendo las notas hacia la autonomía administrativa, se encuentran abundantes aportaciones teóricas, por ejemplo, Carlos Hernández Alcántara, la comprende cómo “la capacidad de formular reglas y aplicarlas bajo la lógica de regular dichas relaciones”²³⁰, en esta mirada, se distingue la capacidad jurídica de trazar un marco para regular determinada situación, aunque, como se verá puede ser modulada según los niveles de autonomía de la institución.

Manuel Becerra Ramírez, por su parte, afirma que, “la autonomía tiene que ver con un poder, facultad de autoafirmación y en consecuencia de autogobierno que tiene por objeto cumplir ciertos fines que la justifican y que al mismo tiempo establecen sus límites”²³¹, se resalta que, para diseñar una autonomía debe existir una justificación que la sostenga, ¿esa justificación puede tener fecha de caducidad? Parece que, en un contexto social tan cambiante si, ¿eso puede significar que, un OCA o ente administrativo se reforme o extinga si se transforma la realidad social? La respuesta también parece ser también afirmativa.

Rafael I. Martínez Morales, sostiene que, “la autonomía implica la ausencia de relación jerárquica con otros órganos públicos; se da como característica de la descentralización administrativa y demás paraestatales, de los estados miembros de la federación y de los municipios. En la desconcentración, sólo es de índole técnica u operativa”²³².

De esta concepción, se desprenden múltiples caras de la autonomía administrativa, tanto a nivel geográfico, como organizativo y distributivo en una institución, también, se resalta la ausencia de una subordinación jerárquica a otros centros dominantes, finalmente, lo amplios o limitados que, los niveles de autonomía puedan llegar a ser, dependerán de la institución concreta que se

²³⁰ Hernández Alcántara, Carlos, *Autonomía y pluralismo de la UNAM. Las designaciones de rector, 1999, 2003 y 2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 39.

²³¹ Becerra Ramírez, Manuel, “Prólogo”, en Hernández Alcántara, Carlos, *Autonomía y pluralismo de la UNAM. Las designaciones de rector, 1999, 2003 y 2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. XV.

²³² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Diccionarios..., cit.*, p. 17.

analice; el autor no hace referencia a los OCA, sino a otros entes de la Administración Pública.

José Núñez Castañeda apunta que, “la autonomía es la cualidad de quien tiene capacidad de autorregulación, con independencia de cualquier influencia externa”²³³, como es notorio sus notas se aproximan a las ideas de Manuel Becerra con la idea de autogobierno y de Carlos Hernández con la de autorregulación.

Además, nuevamente Francisco Bisogno Vázquez-Gómez, añade que, la autonomía, “implica dentro del constitucionalismo mexicano – en diversos niveles y grados – el reconocimiento de cierta independencia para regirse por normas y órganos de decisión propios”²³⁴.

De este apunte se destaca, la idea ya expresada y asumida en diversos apartados del presente estudio, sobre que, la autonomía puede darse a diferentes niveles y con alcances distintos en cada órgano, por lo que no todos los entes de una u otra familia administrativa compartirán las mismas características, sino que podrán variar según las necesidades que los justifiquen, nuevamente se habla de autorregulación mediante normas, pero se añade que se contará con un organigrama propio.

Por lo tanto, hasta las notas esgrimidas, se puntualiza que, la autonomía administrativa se da en alguna institución gubernamental, para realizar un fin determinado en una materia específica, debe contar con un nivel suficiente de especialización y gozar de determinadas facultades que, entre otras cuestiones, le permitan la capacidad de autorregularse mediante la creación y aplicación de sus propias normas, desde sus organismos y funcionarios, dicha autonomía y sus alcances, debe estar prevista en la legislación, sea a nivel constitucional o

²³³ Nuñez Castañeda, José, “La autonomía de los órganos electorales en México”, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2017, en López Olvera, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 93.

²³⁴ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, p. 162.

únicamente legal y no puede ser casual, debe estar justificada y evitar la subordinación jerárquica a algún centro de poder.

3.2 Tipos de autonomía aplicables a los órganos constitucionales autónomos

La autonomía administrativa se manifiesta en múltiples entes gubernamentales de los 3 poderes del Estado federal mexicano, entre otros en:

- Determinados entes centralizados como los órganos reguladores coordinados en materia energética²³⁵ (destacan la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía²³⁶),
- Instituciones desconcentradas, aunque a un nivel limitado,
- Abundantes organismos descentralizados,
- Organismos descentralizados con autonomía u organismos autónomos descentralizados del Estado (como la UNAM),
- Tribunales autónomos (como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el Tribunal Superior Agrario),
- Órganos de relevancia constitucional (OCR) (como la Auditoría Superior de la Federación) y
- Órganos constitucionales autónomos (OCA).

La tendencia encontrada en la mayor parte de estas instituciones es que, entre mayor distancia guarde el ente (con algún tipo de autonomía) del centro administrativo dominante, mayor será el nivel de autonomía administrativa con que cuente. Los OCA al encontrarse más alejados y depender mucho menos de la influencia de otros poderes del Estado, detentan una autonomía mayor.

²³⁵ Conforme al artículo 43, Ter de la LOAPF, que cuentan con “personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión”.

²³⁶ Forman parte del poder ejecutivo y por lo tanto de la Administración Pública centralizada, sin embargo, conforme al artículo 3 de la Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética, “tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión”.

La autonomía, es el rasgo más importante y distintivo de los OCA, la cual, se ha presentado a un grado superlativo, descolocándolos de la esfera administrativa de los poderes clásicos, sin embargo, la razón de su envergadura y amplio alcance, se puede rastrear en 2 grandes cuestiones:

- a) Por un lado, en su diseño y la cantidad de facultades que son incorporadas institucionalmente a cada ente (en temas presupuestarios, jurídicos, de designación de titulares mediante determinados procedimientos, etc.) y
- b) Por otro, en el origen de dicha autonomía, el cual, según su procedencia, puede ser legal o constitucional.

Por lo tanto, es fundamental hacer una diferenciación entre el origen legal y el constitucional de la autonomía, apreciación que se desprende de una cuidadosa interpretación de la legislación mexicana e incluso, ha sido señalada en la academia por plumas como las de Alejandro López Olvera e Ileana Moreno Ramírez.

Dicha cuestión ha tenido diversas manifestaciones normativas, para efectos de la claridad de los planteamientos y en búsqueda de una explicación sintética, se cita el primer párrafo del artículo 1 de la abrogada ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, que, aunque no se encuentre vigente, es explícita y esclarecedora para un primer acercamiento, puesto que, abre las puertas al reconocimiento de los OCA y de los entes con autonomía legal, distinguiéndolos como instituciones diferentes, en parte, a partir de la génesis de su autonomía, en los siguientes términos:

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

Un ejemplo más de la presencia de la autonomía legal en diferentes entidades, se distingue en el artículo 11 de la vigente ley de entidades paraestatales:

ARTICULO 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

La tendencia encontrada es que la autonomía constitucional es reconocida a entes que tienen una alta relevancia para el Estado Constitucional, suele implicar más facultades y poderes que aquellos con los que cuentan las instituciones que únicamente tienen autonomía reconocida a nivel legal como las entidades paraestatales.

Respecto a la conceptualización de la autonomía y su formación en los OCA, Jaime Hugo Talancón Escobedo, apunta las siguientes ideas:

(...) Debemos entender por autonomía el ejercicio de ciertas facultades que corresponden al Estado y están directamente relacionados con el servicio e interés público. Para ello: a) El Estado crea o instituye un órgano técnico al que otorga facultades y responsabilidades concretas y necesarias, para hacerse cargo de tareas específicas; b) A ese órgano se le otorga, mediante un acto jurídico emanado generalmente del Poder Legislativo, un grado determinado de libertad para poder autogobernarse y plantear, programar, gestionar, operar y decidir, sobre las tareas específicas que le confiaron; c) A ese se le denomina órgano descentralizado. Si además se le otorga un amplio margen de libertad, podremos afirmar que disfruta de autonomía; d) Se ha recurrido en los últimos años a instituir estos órganos por el Constituyente Permanente o mandando su creación, y ordenando se les otorgue su ley orgánica; y e) A estos órganos auxiliares, se ha dado por denominarlos: Órganos Constitucionales Autónomos.²³⁷

De sus notas se resalta que cuando se crea un órgano con cierta libertad para autoregularse y realizar determinadas funciones específicas, se habla de una institución descentralizada, pero cuando dicho órgano cuenta entre otras

²³⁷ Talancón Escobedo, Jaime Hugo, *op. cit.*, pp. 379-380.

características, con un amplio margen de libertad para el desarrollo de funciones altamente relevantes, se puede estar hablando de un OCA.

Además, de la distinción entre los orígenes legales o constitucionales, es fundamental desmenuzar los tipos de autonomía que se pueden manifestar en los OCA, John Ackerman, en 2007 menciona que, un órgano autónomo, para ser creado, debe tener “Autonomía Empoderada”, la que, incluye los siguientes elementos:

“autonomía: se refiere al estatus legal del organismo (autonomía política, financiera, técnica, de gestión); reglas para el nombramiento y la destitución de los titulares del organismo; tipo y nivel de influencia del órgano supervisor o de vigilancia

Capacidad: se refiere al alcance de la autoridad delegada; capacidades de investigación; capacidades de sanción; presencia o ausencia de áreas “reservadas” en las que el organismo carece de competencia legal

Estructura: se refiere al presupuesto y a otros recursos; profesionalización del personal (servicio civil de carrera); estructura administrativa optimizada y racional; libertad para aprovechar fuentes externas de apoyo y trabajar con la sociedad civil”²³⁸.

En ese rumbo, Ackerman distingue 4 tipos de autonomía (política, financiera, técnica y de gestión), por su parte, Filiberto Ugalde Calderón en 2010, ahonda en dicha cuestión, aportando la siguiente mirada sobre la autonomía:

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.²³⁹

²³⁸ Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 41.

²³⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos...”, *cit.*, p. 257.

Ugalde, en el sentido de la mayoría de las plumas analizadas hasta ahora, comprende la autonomía como una característica institucional de determinados entes, que se guarda frente a los poderes formales del Estado, sin embargo, como se ahondará más adelante, la tendencia mayormente extendida es que, la configuración de la autonomía administrativa no se ha concebido explícitamente respecto de o frente a los poderes fácticos, se cierra únicamente a la concepción formal del poder, lo cual implica para el constitucionalismo una lectura limitada frente a la compleja realidad.

Además, comprende los siguientes 5 tipos de autonomía, de la siguiente forma:

1. Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.
2. Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación.¹³ Establecen parámetros de organización interna.
3. Financiera-presupuestaria: que gozan de 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. En mi opinión es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados; por ejemplo, la expedición de copias o la formulación de proyectos de investigación.
4. Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

5. De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

6. Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo: los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal con plena autonomía, que es para dictar sus fallos.²⁴⁰

Estas facetas de la autonomía administrativa son concebidas explícita y abiertamente para los OCA.

Otro apunte ofrecido en 2009 por María de la Luz Mijangos Borja, que a la luz de un estudio de la ASF, concibe las siguientes formas o manifestaciones de la autonomía administrativa:

- I. Constitucional, aquella que goza un “órgano primario y no derivado del Estado. (...) es aquél que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado”.²⁴¹
- II. Orgánica, “Supone que el órgano no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos”.²⁴²
- III. Presupuestal, “implica que un porcentaje del presupuesto (...) se destine a la Auditoría Superior de la Federación. La finalidad es que los presupuestos (...) no estén sujetos a los vaivenes políticos, a las decisiones coyunturales, a los caprichos y deseos de los grupos parlamentarios (...).”²⁴³

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 258.

²⁴¹ Mijangos Borja, María de la Luz, “Autonomía constitucional y diseño legal de la auditoría superior de la federación” en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la auditoría superior de la federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 214.

²⁴² *Ibidem*, p. 215.

²⁴³ *Ibidem*, pp. 216-217.

- IV. De gestión, “entraña las facultades suficientes para decidir sobre: la forma en que se administran los recursos financieros, humanos y materiales (...); para decidir en cuanto a su organización interna; y, respecto a su funcionamiento.”²⁴⁴
- V. Técnica, “relacionada con la forma en la que (...) ejerce sus atribuciones, esto es, con sus métodos y procedimientos y la naturaleza y profundidad de las decisiones.”²⁴⁵
- VI. Jurídica, “se refiere a la capacidad de dictar normas para su autorregulación”.²⁴⁶

López Olvera, en un amplio estudio de la autonomía a nivel de las 32 Constituciones de las entidades federativas y retomando algunas aportaciones de otras plumas, apunta las siguientes manifestaciones de la autonomía:

- Autonomía plena, la que “implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa”.
- Autonomía técnica, como una “facultad otorgada a un órgano para decidir libremente los procedimientos y métodos que utilizará para cumplir con la función pública conferida, cuando ésta implica una especialización de carácter técnico”.
- Autonomía operativa, autonomía de gestión o autonomía administrativa, se refiere a la capacidad del órgano “para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos financieros, humanos y materiales que utilice”.
- Autonomía de decisión o autonomía resolutoria, es la capacidad con que cuenta el órgano “para solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, sin que existan elementos de injerencia, subordinación o sumisión encaminados a influir en sus decisiones más significativas”.
- Autonomía financiera-autonomía presupuestaria, que puede entenderse como la “facultad para definir su presupuesto o como facultad para disponer

²⁴⁴ *Idem.*

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 218.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 220-221.

de los recursos económicos que le sean asignados para el cumplimiento de sus funciones, sin necesidad de autorizaciones”.

— Plena autonomía jurisdiccional, que tienen los órganos que realizan funciones jurisdiccionales para dictar sus fallos.

— Autonomía en su funcionamiento, que se entiende como la “capacidad de los órganos para realizar todas las actividades inherentes a sus atribuciones”.

— Autonomía para gobernarse, autonomía normativa o autonomía de reglamentación interna, que “implica la capacidad para expedir planes, programas, reglamentos y otras disposiciones necesarias para su organización interna y el cumplimiento de sus funciones”.²⁴⁷

Como un ejemplo normativo* de los tipos de autonomía, en el artículo 5 fracciones I y II del reglamento interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se reconocen ciertas modalidades de la autonomía en beneficio de dicho OCA de la siguiente manera:

Artículo 5. Autonomía y Patrimonio La autonomía de la Comisión es de tipo técnico, funcional, presupuestaria y de gestión:

i. La autonomía técnica, funcional o de gestión se traduce en la independencia en las decisiones de la actuación institucional y la no supeditación a autoridad o persona servidora pública alguna, distinto a las Áreas de la propia Comisión; y

ii. La autonomía presupuestal consiste en la posibilidad de contar con un patrimonio propio y de elaborar, proponer, manejar, administrar y controlar su presupuesto en términos de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

²⁴⁷ López Olvera, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos...*, *cit.*, p. 12.

* Ante las delimitaciones de la investigación no se ahondará en dicho caso. La legislación puede indicar los tipos de autonomía que goza el ente expresamente, sin embargo, en su diseño institucional puede incluir algunas facultades que impliquen otras facetas de la autonomía administrativa no siempre explícitamente citados en la legislación, posiblemente ante la falta de técnica legislativa y de homologación de criterios respecto a la clasificación de a la autonomía institucional.

Por su parte, de la ley orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se desprende lo siguiente:

Artículo 3. La Comisión es el organismo público autónomo de la Ciudad de México con carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y patrimonio propios; que cuenta con plena autonomía técnica y de gestión

Independientemente de los aciertos o desaciertos de la técnica legislativa usada o de la necesidad de revisar otras normas y artículos de los cuerpos normativos citados, se resalta del reglamento, que en la fracción i, se menciona que la autonomía permite tener independencia de alguna autoridad o persona servidora pública, sin embargo, nuevamente y siguiendo la tendencia de algunas plumas de la academia, tampoco se hace la más discreta mención de que también se debe tener independencia de poderes fácticos.

Agregando otra nota teórica, en 2007, Socorro Apreza Salgado y Jorge Ulises Carmona Tinoco, aportan reflexiones sobre la CNDH en un sentido alternativo a los abordados previamente, aunque guardando ciertos paralelismos, al afirmar que:

“para que las comisiones nacionales y estatales de derechos humanos, garanticen y protejan los derechos humanos es necesaria su independencia, objetividad y neutralidad, evitando que los órganos de dirección sean dependientes de los dirigismos gubernamentales”²⁴⁸.

De esa manera refieren a que se deben mantener las cualidades de independencia, objetividad y neutralidad para la protección de derechos ante los poderes públicos y frente a los privados referidos breve y acertadamente en otra sección del texto.

Además, retomando las notas de García LLovet, entienden por independencia “la autonomía de los órganos de dirección en el desempeño de las funciones que les

²⁴⁸ Apreza Salgado, Socorro y Carmona Tinoco, Jorge Ulises. “Algunos alcances sobre la eficacia de los Derechos fundamentales en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo LVII, núm. 248, julio-diciembre de 2007, p. 172.

atribuye la Ley, respecto del Gobierno y el Congreso, como garantía de la defensa y protección de los derechos humanos”²⁴⁹.

Este apunte es muy importante ya que la independencia es un pilar para la garantía adecuada de los derechos, sin embargo, aunque brevemente mencionan a los poderes privados, nuevamente en la cita refieren centralmente a los públicos concretamente al órgano Ejecutivo y Legislativo, por lo que, aunque no ha sido ignorada, en esta investigación se asume que también se debe considerar con la misma relevancia y rigor, la necesidad de independencia de los privados.

Como es notorio, Apreza y Carmona no hacen referencia a la CNDH como OCA en los sentidos previamente analizados, tampoco realizan su estudio bajo el eje de los bagajes construidos de las instituciones autónomas, ni hacen mención sobre los tipos de autonomía aplicables, sino a parámetros de independencia con los cuales se consigue la neutralidad, los que, para el caso estudiado son el “nombramiento, periodo de mandato, sistema de incompatibilidades y causas de cese”²⁵⁰.

Una vez explorado una parte del panorama de la materia, queda manifiesto que la autonomía constitucional de los OCA no es una prerrogativa vacía, ni un adorno enunciativo o semántico, es mucho más que un término usado para distinguirlos de otras instituciones, en realidad, tiene un amplio y rico contenido que se expresa en diferentes facetas y niveles, los que se encuentran íntimamente relacionados y vinculados a la especialidad y relevancia social, jurídica, económica y política de cada una de las instituciones involucradas.

Además de las citadas, pueden existir otras clasificaciones de la autonomía tanto en la academia como en la legislación, dependiendo del enfoque y nomenclatura que se asuma, pero también según los aspectos que se deseen proteger y distanciar de los poderes tradicionales y necesariamente de los fácticos (ignorados equivocadamente por algunas plumas), por lo que no puede existir una lista única

²⁴⁹ *Idem.*

²⁵⁰ Apreza Salgado, Socorro *et al.*, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho UNAM: Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2017, p. 257.

e inmutable y la o las que existen o lleguen a concebirse, deberán tener la característica de ser perfectibles y sujetarse a un permanente debate y confrontación con la realidad.

Lo expuesto permite ampliar las notas aportadas en la presente investigación previamente al abordaje de la sección 3.2, en los siguientes 3 párrafos:

La autonomía es un principio político y constitucional que se materializa como una cualidad de diferentes entes del Estado, se otorga a alguna institución para realizar un fin determinado en una rama o materia específica, evitando la subordinación jerárquica o intromisión de otro poder público o privado, implica la capacidad de autorregularse mediante la creación y aplicación de sus propias normas, desde sus organismos y funcionarios (en el marco del orden constitucional), de tomar sus propias decisiones y realizar las funciones a cargo suyas, pudiendo ser estas de carácter administrativo, legislativo o jurisdiccional, generar recursos y mantener cierto presupuesto, también, conlleva cierta especialización de la función a desarrollar, lo cual debe implicar el goce de una cantidad suficiente de recursos, poderes y facultades para la actividades que desempeñen.

Su existencia no debe ser casual, debe estar plenamente justificada, su génesis histórica se explica por cuestiones políticas, económicas o sociales y su origen normativo puede ser legal o constitucional, teniendo los entes con autonomía constitucional un nivel mucho mayor de independencia y distancia de los poderes tradicionales, por lo tanto, su existencia y alcances deben estar previstos expresamente en la legislación.

Las instituciones que gocen de esta característica institucional, deben mantener independencia formal y real de otros poderes u órganos públicos así como de poderes fácticos, esta no es igual para todos los entes, se presenta con diferentes niveles, alcances y facetas según la relevancia de la función a desarrollar, su importancia para la democracia y la protección y garantía de derechos humanos de cada ente, sin embargo, esto no evita que para generar condiciones de gobernabilidad y cumplimiento de los fines del Estado deban existir canales de

coordinación institucional con otros entes gubernamentales. Entre los criterios o parámetros que inciden en su autonomía, destaca el nombramiento o designación de sus titulares, periodo de mandato, presupuesto, relación con otros poderes, incompatibilidades, destitución de titulares, transparencia y rendición de cuentas, niveles de participación ciudadana, entre otros.

Todos los OCA federales cuentan con autonomía derivada de origen constitucional*, sin embargo, convergen en ellos diferentes modalidades, tipos y niveles de esta, y por lo tanto, cada caso específico presenta variaciones, es decir, no existe un único modelo aplicable a todos los OCA.

Las diferencias institucionales de cada OCA, se explican en parte por el contexto histórico variopinto, los ambivalentes marcos teóricos o corrientes ideológicas usadas en sus definiciones constitucionales, también, porque los derechos humanos que cada OCA protege o garantiza, así como las funciones que deben cumplir necesitan echar mano de mas facultades, recursos y poderes que otras instituciones del Estado.

Otra razón se encuentra en las luchas de poder y negociaciones que se dieron y continúan dando entre diferentes actores involucrados durante su propuesta, discusión, diseño y creación en el campo legislativo e incluso más allá del mismo, a la luz del sexenio y coyuntura política de cada momento.

* Aunque en algunos casos sea más explícito este reconocimiento como en el caso del IFT o el CONEVAL o en otros, menos como el caso del INE reconocido como organismo público autónomo independiente en sus decisiones y funcionamiento.

3.3 Instituciones que formalmente participan en la designación de los titulares de los OCA

3.3.1 OCA Federales

Son múltiples los factores que inciden en la construcción de la autonomía de cada OCA, tanto a nivel formal, como al de su funcionamiento real, entre muchos otros, el proceso para la designación de sus titulares es medular y su sustanciación debe ser analizada críticamente por la academia.

Una parte de este proceso implica el análisis de los actores que formalmente participan en los nombramientos de titulares de los OCA, por lo que se citarán brevemente las instituciones involucradas en tal proceso y en un apartado posterior, se estudiará críticamente el rol que la legislación ofrece al pueblo y las consecuencias que implican dichos diseños en la configuración de la autonomía de las instituciones, este análisis, se forja a la luz de la necesidad del fortalecimiento de la democracia y el diseño de instituciones al servicio del pueblo en un Estado Constitucional.

A continuación, se enlistan determinados artículos seleccionados según el interés y enfoque de la investigación, que sin implicar una mirada honda ni exhaustiva, pueden permitir identificar a los actores involucrados en los procesos de designación de titulares, con posterioridad se añade una tabla que sintetiza la información vertida.

1. Banco de México (BANXICO)

Conforme al párrafo 7 del artículo 28 constitucional:

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones

De conformidad con la Ley del Banco de México:

ARTICULO 38.- El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

No se habla de un mecanismo de participación popular o ciudadana para su designación.

2. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Conforme al apartado B, párrafos 6, 7 y 8 del artículo 102 constitucional:

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

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

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las

entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

De acuerdo con la Ley de la materia:

Artículo 10.- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será 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. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.

Con base en dicha auscultación, la comisión o comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

Existe cierta posibilidad de participación ciudadana pero únicamente mediante la auscultación y solo para aquellas organizaciones representativas de la sociedad y organismos defensores de derechos, lo cual puede dificultar un amplio involucramiento popular y convertir el proceso de participación ciudadana en un mecanismo elitista y limitado.

3. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)

De conformidad con el párrafo 3, Apartado B del artículo 26 de la Constitución:

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la

Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

No existe mecanismo de participación popular en el proceso de designación.

4. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

Aunque el OCA se encuentre extinto, conforme al anterior artículo 3, fracción IX, párrafos 5, 6, 7 y 8 de la Constitución:

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no 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.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en

representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

Además, a la luz del 1er párrafo del art. 37 de la abrogada ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

Artículo 37. Los integrantes de la Junta, por voto mayoritario de tres de sus integrantes, nombrarán a quien fungirá como Presidente, quien desempeñará dicho cargo por un periodo no mayor de tres años, sin posibilidad de reelegirse. La ausencia temporal del Presidente será suplida por el integrante que la Junta determine.

5. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

Conforme a los párrafos 33 y 34 del art. 28 Constitucional, con criterios comunes al IFT y a la COFECE, que a la letra dice:

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, *designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.*

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las *dos terceras partes* de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

También, de conformidad con los párrafos que van del 46 al 50 de mismo artículo:

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

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

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

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

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

6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

Mismo procedimiento que en la COFECE.

7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

A la luz de los párrafos que van del 8 al 13, fracción VIII, del artículo 6, apartado A:

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

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

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

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

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

Conforme a la ley Federal de transparencia y acceso a la información pública:

Artículo 18. El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.

Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto.

En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del primer párrafo de este artículo, pero deberá obtenerse una votación de al menos 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 al menos las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al Comisionado que ocupará la vacante.

En la conformación del Instituto se procurará la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como la equidad de género.

Artículo 19. Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características: I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes; II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado; III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas; IV. Hacer público el cronograma de audiencias; V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación.

8. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

De conformidad con los párrafos 2 y 3, apartado C del artículo 26 constitucional:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

9. Instituto Nacional Electoral (INE)

Del Artículo 41, fracción V, apartado A, se destaca lo siguiente:

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

Conforme a los párrafos que van del 5 al 16 del mismo apartado:

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

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

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

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

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

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

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

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

De la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se destaca lo siguiente:

Artículo 35.

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

Artículo 36.

1. El Consejo General se integra por una Consejera o Consejero Presidente, diez Consejeras y Consejeros Electorales, Consejeras y Consejeros del Poder Legislativo, personas representantes de los partidos políticos y una Secretaria o Secretario Ejecutivo.

La conformación del mismo deberá garantizar el principio de paridad de género.

2. El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

3. El Consejero Presidente del Consejo General debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 38 de esta Ley para ser Consejero Electoral. Durará en su cargo nueve años y no podrá ser reelecto.

4. Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no

obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los Consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

5. Los Consejeros Electorales serán elegidos de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

6. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

7. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales rendirán la protesta de ley en sesión que celebre el Consejo General dentro de las veinticuatro horas siguientes a la elección; el primero lo hará por sí mismo y después tomará la protesta a los Consejeros electos.

8. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

9. Cada partido político nacional designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

10. Los partidos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Consejero Presidente.

Artículo 37.

1. En caso de vacante de los Consejeros del Poder Legislativo, el Consejero Presidente se dirigirá a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a fin de que se haga la designación correspondiente.

2. De darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto en los términos del procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

Artículo 38.

1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- d) 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;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- i) No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y
- j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

2. El Secretario Ejecutivo del Consejo General deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Consejero Electoral, con excepción de lo dispuesto en el inciso j) del párrafo anterior.

3. La retribución que reciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales se ajustará a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución.

Artículo 39.

1. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General, durante el periodo de su encargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

2. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás servidores públicos del Instituto desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio.

3. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General podrán ser sujetos de juicio político. De igual manera estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

4. El Órgano Interno de Control del Instituto será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas cometidas por el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General e imponer, en su caso, las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en el Libro Octavo de esta Ley.

5. El titular del Órgano Interno de Control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior.

6. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y

mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

7. Para la elección del titular del Órgano Interno de Control, además de lo dispuesto por la Constitución, se observará el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

10. Fiscalía General de la República (FGR)

Respecto a dicho OCA se resaltan las siguientes notas constitucionales del artículo 102, apartado A, de las que se desprenden los actores que participan en la designación del Fiscal General:

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. 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. 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. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. 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.

III. 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. 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.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

3.3.2 Tabla de actores que participan en la designación de titulares

	OCA	Denominación constitucional y legal del titular	Autoridades que participan en su designación	Mención o atribución explícita al pueblo o ciudadanía en el proceso de designación	Limitación de poderes fácticos en designación	Autonomía reconocida en la Constitución
1	BANXICO	Gobernador del Banco de México (art. 38 Ley del BANXICO)	<p>(Órgano Ejecutivo y Legislativo mediante Senado o Comisión Permanente)</p> <p>Designación por presidente con aprobación de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente.</p> <p>“(...) designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso (...)”</p> <p>(Construcción Art. 28, párrafo 7)</p>	Ninguna	Ninguna	Párrafo 6to: “será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.”
2	CNDH	Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Art. 102 apartado B, Párrafo 7 y art. 5 de la Ley)	<p>(Órgano Legislativo mediante Cámara de Senadores)</p> <p>La Cámara de Senadores y las comisiones que tengan competencia en la materia.</p> <p>(Constitución, Art.102, Apartado B, párrafos 6, 7 y 8 y art. 10 y 10 Bis Ley)</p>	Muy limitada, sociedad civil podrá proponer perfiles conforme a la convocatoria que emita el mismo poder legislativo.	Ninguna	Párrafo 4to: “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.”

3	Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Estadística (INEGI)	Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Art. 26, apartado B, 3er párrafo y Art. 2 Párrafo X de la ley)	(Ejecutivo y Legislativo mediante Senado o Comisión Permanente) El Presidente de la Junta de Gobierno y del mismo Instituto, será designado “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”	Ninguna	Ninguna	Párrafo 2: “autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.”
4	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Presidente del INEE (Art. 30 abrogada LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN)	(Ejecutivo y Legislativo mediante Senado o Comisión Permanente) Presidente somete una terna a la Cámara de Senadores o Comisión Permanente, la que después de la comparecencia de aspirantes erigirá a quien forme parte de la Junta de Gobierno por el voto de 2/3 partes en un plazo de 30 días. En caso de que en dicho plazo no se tenga elegida a la persona titular, el presidente elegiría a la persona que ocupe el lugar.	Ninguna	Ninguna	Autonomía: Párrafo 1: “personalidad jurídica y patrimonio propio.”

			<p>En caso de que el Senado rechace la terna, el Ejecutivo enviará una nueva, si es rechazada nuevamente ocupará el cargo quien designe el Ejecutivo.</p> <p>(Artículo 3 constitucional, fracción IX, párrafos 5, 6, 7 y 8)</p> <p>Conforme la ley, art. 37, los miembros de la junta nombrarán al Presidente por votos de 3 sobre 5.</p>			
5	Comisión Federal de Competencia Económica (COFEE)	Comisionado Presidente (Art. 28 fracción XII, 2do párrafo)	<p>(Órgano Ejecutivo y Legislativo mediante Cámara de Senadores, BANXICO e INEGI en la integración del Comité de Evaluación, Al menos 2 Universidades siendo consultadas por el Comité de Evaluación para la formulación de examen de conocimientos)</p> <p>Los titulares de BANXICO, el INEE (extinto) y el INEGI integrarán un Comité de Evaluación de aspirantes a Comisionados (7 en total incluyendo al Presidente) del OCA, mediante la emisión de una convocatoria y la aplicación de un examen, para cuya formulación el Comité deberá considerar la opinión de al menos 2 instituciones universitarias.</p> <p>El Comité enviará al Poder Ejecutivo una lista con un número que ronde los 3 y 5 aspirantes con las calificaciones más altas, de estos el titular del órgano Ejecutivo seleccionará el perfil que someterá a la ratificación del Senado, el</p>	Ninguna	<p>No haber trabajado en alguna empresa sujeta a procedimiento sancionatorio por el OCA. (Párrafo 43)</p> <p>No realizar cargos privados, excepto por los docentes. (Párrafo 44)</p>	<p>Párrafo 14: “órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”</p> <p>Párrafo 20: “La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales</p>

			<p>Senado ratificará por 2/3 de los votos y en un plazo no mayor a 30 días naturales desde la presentación de la propuesta. Si el Senado rechaza al aspirante propuesto por el Presidente, el presidente realizará una nueva propuesta, pudiendo repetirse dicho procedimiento en caso de haber nuevos rechazos hasta que quede un aspirante aprobado por el Comité, quien será designado Comisionado por el Ejecutivo.</p> <p>El Presidente del OCA, será electo por la misma cantidad de votos del Senado, de entre los comisionados.</p> <p>(Art. 28, párrafos 33, 34 y del 46 al 50)</p>			<p>en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:”</p> <p>Fracción II, ejercerán su presupuesto de forma autónoma</p>
6	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Comisionado Presidente (Art. 28 fracción XII, 2do párrafo)	<p>(BANXICO, INEGI, Al menos 2 Universidades, Órgano Ejecutivo, Senado)</p> <p>Misma dinámica que la COFECE</p>	Ninguna	<p>No haber ocupado en los últimos 3 años en empresa sujeta a procedimiento sancionatorio. (párrafo 43)</p> <p>No realizar otros cargos privados que no sean docentes.</p>	<p>Párrafo 15: “órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”</p>

					(párrafo 44)	
7	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Comisionado presidente (Art. 6, apartado A, fracción VIII)	<p>(Legislativo mediante la Cámara de Senadores, juega cierto rol el Ejecutivo)</p> <p>La Cámara de Senadores realiza una consulta a la sociedad para recoger posibles perfiles para la integración del OCA, después, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de 2/3 miembros presentes, se nombrará a los comisionados.</p> <p>El Presidente tendrá 10 días hábiles para objetar el nombramiento, en ese supuesto, el Senado elegirá un nuevo perfil mediante la votación de 3/5 partes de los miembros presentes, en caso de ser objetado por segunda vez, el Senado con la misma votación designará al comisionado.</p> <p>En el supuesto de que no sea objetado por el presidente la persona designada por el Senado ocupará el cargo.</p> <p>El comisionado presidente será designado por los comisionados por voto directo.</p> <p>El OCA contará con un Consejo Consultivo formado por 10 consejeros, elegidos por el voto de 2/3 de los miembros preses del Senado.</p>	Como etapa inicial, el Senado hace una consulta a la sociedad para conocer perfiles que puedan ser nombrados comisionados (párrafo 8)	No podrán tener otro cargo excepto los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia. (párrafo 10)	“especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna,”
8	Consejo	Presidente del	(Órgano legislativo mediante Cámara	Ninguna	Ninguna	Párrafo 1:

	Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Coneval (Art. 26 Apartado C, párrafo 2 y 3)	de Diputados y Órgano Ejecutivo) Es integrado por 1 Presidente y 6 Consejeros. Son elegidos por el voto de las 2/3 partes de la Cámara de Diputados, el nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de 10 días hábiles, en caso de no hacerse, ocupará el cargo la persona nombrada por la Cámara de Diputados. (Artículo 26, Apartado C, párrafos 2 y 3)			“personalidad jurídica y patrimonio propios”
9	Instituto Nacional Electoral (INE)	“Consejero o Consejera Presidente” (Art. 41, apartado a, 2do párrafo Art. 36 numeral 1)	(Órgano legislativo mediante la Cámara de Diputados, INAI y CNDH formando el Comité técnico de evaluación junto con la JUCOPO de la Cámara de Diputados, excepcionalmente puede participar la SCJN en caso de que la Cámara de Diputados no designe al Consejero Presidente y/o consejeros electorales.) Los grupos parlamentarios de ambas Cámaras para proponer a los consejeros representantes del Poder Legislativo* El Consejero Presidente y los consejeros electorales serán elegidos	Ninguna	No se mencionan poderes fácticos, únicamente se prohíbe haber sido dirigente o candidato durante los últimos 4 años, tampoco funcionario en algunos ámbitos y tiene la prohibición de trabajar	Párrafo 2: “dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”

* Para efectos de la investigación, se asume como titular a la persona Consejera Presidenta y se mencionan los actores que intervienen en su designación así como en la de los consejeros electorales. No se considera la revisión de los actores que participan en el nombramiento de otros miembros del Consejo General como las personas representantes de los partidos políticos, la Secretaria o Secretario Ejecutivo, u órganos como la Junta General Ejecutiva o el Órgano Interno de Control, donde, en este último donde participan instituciones Públicas de Educación Superior proponiendo perfiles.

			<p>por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:</p> <p>La Cámara de Diputados emitirá un acuerdo para la elección del Consejero Presidente y los consejeros electorales con la convocatoria, plazos, etapas y requisitos, así como el proceso para la integración de un comité técnico de evaluación, formado por la dirección política de la Cámara de Diputados, la CDNH y el INAI.</p> <p>Dicho comité seleccionará a los mejores perfiles evaluados y en porción de 5 personas por cada cargo vacante remitirá su evaluación a la dirección política de la Cámara.</p> <p>El órgano de dirección política (Junta de coordinación política) elige a los aspirantes a consejeros y remite la propuesta al pleno de la Cámara de Diputados para su votación, en caso de que no se alcance la votación requerida se elegirá a las personas mediante insaculación de la lista creada por el comité de evaluación.</p> <p>En el supuesto de que la Cámara no elija a los consejeros en el plazo fijado en el acuerdo respectivo, la SCJN en sesión pública realizará la selección de perfiles mediante insaculación de la lista elaborada por el comité de evaluación.</p>		<p>en otros cargos que no sean en representación del Consejo General excepto en asociaciones científicas, docentes, culturales de investigación o beneficencia no remuneradas.</p> <p>(arts. 38 y 39 LEGIPE)</p>	
--	--	--	---	--	--	--

			<p>Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios de alguna de las Cámaras.</p> <p>Aunque estos no se consideran como titulares de los entes:</p> <p>El titular del órgano interno de control será designado por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones de educación superior.</p> <p>(Art. 41 constitucional apartado A y Art. 36 LEGIPE)</p>			
10	Fiscalía General de la República (FGR)	“Fiscal General” (art. 102 apartado A)	<p>(Órgano Legislativo mediante la Cámara de Senadores, Órgano Ejecutivo)</p> <p>El Senado en un plazo de 20 días integrará una lista de al menos 10 aspirantes a Fiscal General, que será aprobada por 2/3 partes de los miembros presentes y enviada al Ejecutivo (en caso de que este no reciba la lista en el citado plazo, enviará una terna y designará provisionalmente a un titular), el Ejecutivo en los 10 días siguientes formulará una terna que someterá a la consideración del Senado.</p> <p>El Senado previa comparecencia de las personas propuestas en la terna, designará al Fiscal con el voto de 2/3 partes de las personas legisladoras</p>	Ninguna	<p>Ninguna para su designación ()</p> <p>Sin embargo implícitamente en los requisitos para ser titular de la ley de LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A, art. 18:</p>	Párrafo 1: “personalidad jurídica y patrimonio propio.”

		<p>presentes en un plazo de 10 días.</p> <p>En el supuesto de que el Ejecutivo no envíe la terna, el Senado tendrá un plazo de 10 días para designar al Fiscal de la lista de aspirantes, pero si el Senado no elige al titular en el plazo constitucional, el Ejecutivo designará al titular del OCA de la lista de aspirantes o de la terna.</p>		<p>“Gozar de buena reputación, y V. No haber recibido sentencia condenatoria por delito doloso”</p>	
--	--	--	--	---	--

3.4 Reconfiguración crítica de la autonomía y el rol de la ciudadanía, escenarios y propuestas

3.4.1 El tabú de la autonomía y los actores formalmente involucrados

Un número importante de las personas que han escrito sobre la autonomía administrativa, particularmente de los OCA, han añadido importantes notas sobre su relevancia, alcances, facetas y manifestaciones, pero pocas la han cuestionado críticamente, por el contrario, aunque no siempre ha sido equivocado, han replicado aportaciones de años o contextos previos, asumiéndolas mecánicamente como ciertas sin una revisión o actualización cuidadosa, añadiendo sobre esas, como un *collage*, nuevos apuntes.

Ante ese panorama, en esta investigación se afirma que es necesario romper con los tabúes que encierran a la autonomía de los OCA y con ese halo casi incuestionable que los envuelve; se debe asumir a la autonomía administrativa, como una creación social que no es perfecta ni inmutable, puesto que su necesidad y formas son tan cambiantes como lo es la transformación de la realidad, por lo tanto es perfectible y debe estar abierta a un permanente debate.

Con intención de cuestionar tópicos tabú, en esta investigación se destaca que en la mayor parte del campo académico y en prácticamente todos los criterios jurisprudenciales y normativos, se ha consolidado la tendencia a plantear la

autonomía frente a los poderes formales del Estado pero casi nunca o no con la misma fuerza ante los poderes fácticos, parece que muchas plumas asumen acríticamente que los diseños actuales para la designación de titulares son suficientes o adecuados, cuando en ciertos contextos, también pueden significar abrir la puerta a designaciones mediante cuotas, pactos partidistas y la intromisión de poderes fácticos si no se mejoran los mecanismos.

Forjar y comprender la autonomía administrativa frente a los poderes formales, es una posición ideológica que se ha sostenido especialmente ante el órgano Ejecutivo, del cual se ha buscado cierta distancia, cuestión comprensible a la luz de la historia nacional, considerando las pugnas políticas desarrolladas durante el siglo XX y lo que va del XXI por romper con un régimen con rasgos autoritarios, durante el cual, se cometieron acciones antidemocráticas o que vulneraron Derechos Humanos desde el poder presidencial.

En el contexto de diferentes procesos de transición y consolidación de la democracia (aún inacabados), como una alternativa entre otras, para hacer frente a ese panorama, se transfirieron facultades previamente detentadas por el poder presidencial a algunos OCA, por lo tanto, buscar alejar a los entes autónomos del órgano Ejecutivo, especialmente en lo concerniente a su designación, tiene un sentido histórico valioso y vigente, aún ante una posible llegada al poder de gobiernos elegidos y sostenidos bajo un fuerte respaldo popular y respetuosos de los derechos humanos, (lo cual no quita la posibilidad de reformar al Estado y a los OCA modificando o transfiriendo facultades), sin embargo, como se verá más adelante, es insuficiente pensar únicamente en el poder formal en los contextos nacionales y globales actuales.

De esa manera, para cada OCA se creó a nivel legal y constitucional un mecanismo individual de selección de titulares, que fuera más allá de las facultades de nombramiento o remoción y no implique la designación directa por parte del Ejecutivo u otro órgano tradicional o autónomo, aunque cada caso presenta variaciones (excepto con la COFECE y el IFT que siguen criterios comunes), en casi todos los mecanismos tienden a participar con un rol

determinante los órganos federales Ejecutivo y Legislativo (mediante la Cámara de Diputados, Senadores o Comisión Permanente, según el caso).

Sin embargo, hay algunos casos que presentan variaciones a la tendencia comentada, por ejemplo:

- La COFECE y el IFT, donde, junto con los órganos Legislativo y Ejecutivo, juegan un rol el BANXICO e INEGI mediante la creación de un Comité de evaluación de aspirantes y cuando menos 2 universidades que deberán ser consideradas para opinar sobre el contenido del examen que creará el Comité.
- El INAI, con participación del Ejecutivo, Legislativo y cierta apertura a la sociedad civil, pero únicamente mediante la sugerencia de posibles perfiles.
- El INE, sin roles para el Ejecutivo, con la participación del Legislativo mediante la Cámara de Diputados, el INAI y la CNDH formando un comité técnico de evaluación con la JUCOPO y excepcionalmente la SCJN puede participar.

Roldan Xopa en 2016, analizando algunos OCA de carácter regulador, especialmente los creados en 2013, afirma que la conformación de estas instituciones autónomas tiene la siguiente lectura política:

“Que en algunos de ellos se deslinde del Ejecutivo y en otros se mantenga la vinculación, le subyace una intención de acotar los poderes presidenciales incrementando por otra parte, las atribuciones del Senado en el proceso de designación de los integrantes de los órganos de gobierno de los órganos reguladores”²⁵¹.

Es notorio que en determinados OCA, particularmente la COFECE y el IFT, aunque se otorga mayor liderazgo al Legislativo que al Ejecutivo, la tendencia de participación preponderante de ambos se mantiene.

²⁵¹ Roldán Xopa, José, *op cit.*, p. 440.

3.4.2 El paradigma de la autonomía entre líneas

La coordinación de los poderes Legislativo, Ejecutivo u otros que lideren los mecanismos de nombramiento, pueden brindar importantes ventajas, en un contexto ideal permitirían la apertura de canales de dialogo plurales e incluyentes, desde los que la voluntad ciudadana sea representada en su diversidad por el órgano Legislativo, permitiendo la construcción de consensos entre las mayorías y minorías parlamentarias a fin de seleccionar desde la mirada más objetiva y sesuda a los mejores perfiles para liderar los OCA.

Sin embargo, los contextos ideales difícilmente se materializan fuera de la fantasía y aunque se puede y debe mejorar la política de designaciones y su ejecución, la realidad y su complejidad imponen retos que amenazan con rebasar al constitucionalismo y sus diseños, poniendo en riesgo la legitimidad, funcionamiento, independencia o niveles de autonomía de los OCA.

Uno de los retos subrepticios para una mirada formalista, pero presentes en el mundo de la política real a los que se enfrentan los OCA es a que los órganos Legislativo y Ejecutivo, aunque son integrados por grupos heterogéneos, tanto de funcionarios de planta y confianza como de representantes populares electos para cierto periodo, en muchos casos, sus órganos de gobierno y dirección son controlados por funcionarios representantes de partidos políticos.

El hecho de que los órganos Ejecutivo y Legislativo sean controlados por personas, mayoritariamente ligadas a uno o varios partidos o coaliciones de estos, quienes compitieron en procesos electorales por acceder al poder y que buscan mantenerlo y ejecutar cierta agenda, programa político e intereses, abre 2 grandes hipótesis o escenarios (que van más allá del contexto ideal, planteado previamente):

- I. Que los titulares de los OCA sean nombrados y elegidos mediante los órganos Legislativo y Ejecutivo, los cuales sean controlados por una mayoría del mismo partido, coalición o signo ideológico. Esta posibilidad puede darse de 2 maneras:

- a. Cuando el pueblo elige democráticamente y por una amplia mayoría a un partido, coalición o propuesta de un signo determinado y esta nueva élite política, desde los órganos Legislativo y Ejecutivo (u otros involucrados) aprueba o selecciona a un titular en particular, esto se puede interpretar como que la voluntad popular representada por los órganos del Estado es tan amplia, mayoritaria y determinante, que se expresa de alguna forma o tiene cierta influencia en los órganos autónomos.

Esta posibilidad no es en sí misma insana para la democracia o el Estado Constitucional.

- b. Cuando llega al poder una élite que numéricamente tiene mayoría en los órganos tradicionales del Estado, pero fue electa bajo un mecanismo antidemocrático, ilegal y/o ilegítimo, por ejemplo bajo la comisión de delitos electorales, compra de influencias o abusando de lagunas jurídicas para atentar contra los principios de la democracia.

También se puede dar esta posibilidad cuando llega al poder una élite de forma democrática y con amplio respaldo popular, pero que al gobernar atenta contra la democracia, sus electores, la agenda propuesta en campaña, viola derechos humanos y en consecuencia pierde ampliamente su legitimidad popular.

Estos casos, si atentan contra la democracia o el Estado Constitucional, pueden viciar el funcionamiento de los OCA y el cumplimiento de sus fines constitucionales.

- II. Que los titulares de los OCA sean nombrados y elegidos mediante los órganos competentes, a través de cuotas y pactos de poder

partidocraticos, que pasen por encima de los principios constitucionales*.

Para construir un piso mínimo que permita comprender las implicaciones de la partidocracia, se añaden las siguientes aproximaciones:

Norberto Bobbio, la concibe de la siguiente forma:

“la misma definición de partidocracia permite otra crítica posible con referencia a la ambición o éxito de los partidos al monopolizar no sólo el poder político, sino la misma vida política organizada. La partidocracia se identifica entonces en primer lugar con una preeminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, sociales y económicos. Se caracteriza por el constante esfuerzo de los partidos por penetrar nuevos y cada vez más amplios ámbitos. Culmina en un completo control de los partidos sobre toda la sociedad. En este sentido partidocracia significa dominio de los partidos”²⁵².

Por su parte Rubén Zamora, añade las siguientes notas:

“una desviación del papel que corresponde a los partidos políticos en la democracia representativa e identifica cuatro características principales como los rasgos definitivos del fenómeno:

1. Monopolio de los nombramientos para cargos de elección popular.
2. Control sobre los representantes electos.
3. Patrimonialismo partidista.
4. Partidización de la sociedad civil”²⁵³

Y Jaime Cárdenas aporta los siguientes apuntes:

“cuando los partidos fomentan prácticas clientelares, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del erario a finalidades distintas a las previstas y pueden en casos extremos llegar a aliarse con sectores contrarios a los

* La existencia de la hipótesis I o II no excluye que pueda darse un III, IV, V u otros diferentes, ni elimina la posibilidad existan escenarios mixtos con elementos de diferentes hipótesis dado que, en la *praxis*, la frontera entre una y otro escenario es porosa.

²⁵² Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 4-5.

²⁵³ Zamora, Rubén Ignacio, “Partidocracia”, en Guillén, Héctor, *Fortalecimiento de la división de poderes en la transición política mexicana*, 1a. ed., México, Instituto Politécnico Nacional, 2009, p. 210.

principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos”²⁵⁴.

La revisión crítica de la historia política de México permite encontrar, rasgos y comportamientos de los partidos y elites que implican un vicio o desviación de la democracia y la naturaleza de los partidos (algunos identificables con comportamientos de la partidocracia), ya en los años 60tas Pablo González Casanova denunciaba que los partidos de oposición de esas décadas habían carecido de fuerza para ganar u obligar a que sus triunfos electorales fueran reconocidos, incluso:

“muchos de ellos presentan características esencialmente distintas a las que corresponden a un partido en el terreno teórico o la experiencia euroamericana; financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisionalmente en su contra – a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen –, y han participado así en la realización del *juego* político, del *ceremonial* electoral”²⁵⁵.

Abundan ejemplos, como el estrechamiento en agendas de diversos sectores de los partidos de derecha PRI y PAN y las posteriores concesiones políticas que el primero tuvo con el segundo a cambio de dejar de protestar y dar la espalda a exigencias de justicia electoral frente a acusaciones de “fraude” en las elecciones presidenciales de 1988, demandas y sostenidas por la izquierda de ese momento y por un amplio porcentaje de la ciudadanía, acercamiento político que se mantendría durante décadas, entre muchos otros, pero es especialmente después del año 2000, con la llamada “alternancia”, donde se pueden identificar mayores comportamientos partidocráticos, dejando atrás a la vieja mayoría de un solo partido que dominó gran parte del siglo XX y sin que durante décadas existieran nuevas mayorías significativas o legítimas, el poder se fraccionó en partidos

²⁵⁴ Cárdenas, Jaime, *Partidos políticos y democracia, cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015, p. 9.

²⁵⁵ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2a. ed., México, Ediciones Era, 2017, p. 24.

medianos y pequeños que, negociaron entre sí (con singularidades y roles variados) y ocuparon espacios estratégicos a través de cuotas entre las élites.

Cristopher Ballinas, esboza un apunte sobre el rol que juegan al interior de los poderes formales, otros actores en el diseño de los OCA:

“las agencias autónomas son el resultado de luchas y presiones políticas, en lugar de responder a un diseño técnico minucioso (...) en entornos cambiantes como ocurre en la liberalización política y económica, los actores políticos tratan de influir en las instituciones recién creadas con el fin de obtener o conservar cierta influencia sobre el proceso de toma de decisiones para sí mismos”²⁵⁶

Es decir, los OCA y sus diseños no son resultado de ejercicios sesudos o técnicos, sino que, mayoritariamente son obra de la lucha de poder entre actores políticos y burocráticos, en ese orden de ideas y a la luz de los planteamientos esgrimidos en esta investigación, también se puede afirmar que existen argumentos suficientes para asumir que la propuesta y nombramiento de uno u otro titular de las instituciones autónomas puede ser también el resultado de luchas políticas, pactos y cuotas más que de mecanismos de selección objetivos y maduros.

Aunque en la actualidad ha cambiando el panorama político descrito en líneas anteriores y hoy gobierne una coalición de partidos y aliados tendientes a la izquierda, con alto respaldo popular y legitimidad, liderados por el partido MORENA, las prácticas partidocráticas de pactar entre instituciones políticas opuestas, aún por encima de ideologías, normas o principios, las intenciones de extender la influencia partidista y sus agendas a mayores espacios en la sociedad, así como actos clientelares, persisten en determinados actores políticos de prácticamente todos los partidos, por lo que el riesgo de cooptación de instituciones autónomas por los intereses partidistas existe.

Las incidencias en los órganos del Estado se dan tanto que, en palabras de Cesare Pinelli:

²⁵⁶ Ballinas Valdés, Christopher, *op. cit.*, p. 19.

“Hay autoridades electorales con el nombre <<independiente>> en su título, que son más dependientes que ministerios del interior que organizan elecciones completamente nítidas y sin ningún problema. (...) tendría que haber autonomía e independencia real y formal”²⁵⁷

Sin embargo, la partidocracia no es el único ni el más grave reto al que se enfrentan las instituciones autónomas, con los mecanismos de designación existentes, la posible cooptación y reproducción de la agenda de los poderes fácticos es un riesgo real y mayor, puesto que estos pueden tener presencia en prácticamente todos los sectores de la sociedad y la capacidad de incidir e influir en el desempeño de los partidos, gobiernos e incluso en instituciones autonombradas como ciudadanas o como organismos de la sociedad civil.

Los poderes fácticos, se pueden entender desde Francisco Aceves González como:

“Uno, que se trata de corporaciones que tienen la facultad o la capacidad para realizar acciones conforme a sus intereses particulares, y dos, que dichas acciones se realizan por fuera del marco jurídico institucional, es decir que se encuentran revestidas de un carácter extralegal.”²⁵⁸

Paralelamente, dicho autor añade que:

En el caso de los poderes fácticos, el tipo y la intensidad de su actividad dependerá de la mayor o menor resistencia que presente el Estado a la consecución de sus intereses. Sus tácticas de incidencia hacia las decisiones del Estado van desde el uso del *lobby*—cuentan con contactos al más alto nivel entre los poderes formales—, la asesoría de los *think tank* más

²⁵⁷ Pinelli, Cesare, “La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales”, en Beltrán Miranda, Yuri Gabriel *et al.* (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 70.

²⁵⁸ Aceves González, Francisco. “Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, vol. 58. núm. 217, abril de 2013, pp. 269-280, consultado el 01 de octubre de 2021, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000100015

prestigiados, hasta el uso de mecanismos de presión ante coyunturas determinadas.²⁵⁹

Además de la concepción de poderes fácticos, para ampliar la comprensión de los actores que pueden pretender tener incidencia en el ejercicio del poder, Maurice Duverger añade al debate a los llamados grupos de presión, afirmando que, “los grupos de presión se limitan a actuar sobre el poder, permaneciendo en su exterior, y presionan o influyen sobre los hombres que están en el poder. Su finalidad es orientar la acción del poder hacia sus intereses, sin asumir las responsabilidades de la decisión política.”²⁶⁰

Además, en un sentido amplio se deben añadir al análisis a los llamados “factores de poder”, que pueden considerar a entes gubernamentales o privados, nacionales e internacionales, los que detentan una fracción del poder en la comunidad política, en palabras de González Casanova, en el México de finales de los 60tas eran:

Los verdaderos factores del poder en México (...) han sido y en ocasiones siguen siendo: a) los caudillos y caciques regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros. Se trata, en todos los casos, de instituciones que han influido o que influyen directamente en la decisión gubernamental²⁶¹

En la actualidad, se podrían añadir otros actores como sindicatos, organizaciones ciudadanas, la banca, el crimen organizado y sus diferentes facetas, la industria del azúcar, de las armas, así como los organismos regionales e internacionales y las potencias extranjeras con sus intereses geopolíticos.

Sobre estos poderes globales con amplia capacidad de influir en la realidad, Zygmunt Bauman, retomando ideas del Subcomandante Marcos, ha afirmado que:

“Los mercados financieros globales, en virtud del carácter esquivo y extraterritorial (...) <<imponen sus leyes y preceptos sobre el planeta>> (...)

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1996, p. 606.

²⁶¹ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pp. 45-46.

Los Estados carecen de los recursos o el margen de maniobra para soportar la presión, por la mera razón de que <<unos minutos bastan para que se derrumben las empresas e incluso Estados>> (...) El Estado nacional se convierte en un mero servicio de seguridad de las megaempresas (...) los nuevos amos del mundo no necesitan gobernar en forma directa. Los gobiernos nacionales están encargados de la tarea de administrar los asuntos en su nombre”²⁶²

Además, en otra de sus obras, citando a Eric Hobsbawm, añade que:

“para las multinacionales (es decir las empresas globales con intereses y lealtades dispersos y cambiantes) <<el mundo ideal>> es uno <<sin estados, o al menos con estados pequeños y no grandes>>, observó Eric Hobsbawm

A menos que tenga petróleo, cuanto menor es un Estado, tanto más débil, y menos dinero cuesta comprar el gobierno”²⁶³

Por lo tanto, la capacidad de incidir en el funcionamiento del Estado y sus órganos, puede verse atentada por los poderes fácticos, grupos de presión y factores de poder, particularmente los globales y económicos, frente a los cuales no existe gran capacidad de resistencia ni se generan suficientes blindajes o incompatibilidades en la legislación para evitar que incidan en los OCA, tanto en su diseño, como en la designación de titulares o su funcionamiento.

Norberto Bobbio, en diversos ensayos ha trabajado la idea de que existen poderes invisibles enquistados, sin embargo ha apuntado que, “en un régimen democrático es absolutamente inadmisibles la existencia de un poder invisible que actúa en paralelo respecto al Estado, a la vez en su interior y en su contra, en algunos ámbitos en connivencia y en otros en competencia (...) lo utiliza para violar impunemente las leyes, así como para obtener favores extraordinarios o ilícitos.

²⁶² Bauman, Zygmunt, *La globalización consecuencias humanas*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 74.

²⁶³ Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 203.

Se trata de un poder que lleva a cabo actos políticamente sin que de ello le derive responsabilidad política alguna (...)"²⁶⁴.

Por lo tanto, estos poderes secretos, factores de poder, poderes fácticos o grupos de presión y sus intenciones de incidir en el funcionamiento gubernamental son antidemocráticos y pueden atentar contra el funcionamiento de los OCA, a modo de ejemplo, en 2016 John Ackerman denuncia el riesgo de que las instituciones autónomas, puedan ser controladas por los poderes económicos y empresariales:

“La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) fueron creadas a principios de los años noventa de manera paralela con las privatizaciones llevadas a cabo por el gobierno de Carlos Salinas (...) un problema recurrente con estas agencias, y en particular en el caso mexicano, es que su propia autonomía las sujeta a la posibilidad de ser capturadas por los mismos intereses que buscan regular”²⁶⁵

De esa forma la autonomía de los OCA planteada mayoritariamente de los poderes formales del Estado, es una concepción pobre y limitada ante los retos de una realidad cambiante y un equilibrio de poderes que reduce la capacidad del erosionado Estado frente a poderes globales veloces, crecientes y sin ataduras; es capital estudiar el rol del pueblo.

3.4.3 Rol ciudadano en la configuración de la autonomía

Una vez delineados los alcances de la autonomía, enlistados los actores que formalmente participan en los procesos de designación de los OCA y los que subrepticamente pueden influir o incidir, vale la pena cuestionar ¿Cuál es el rol del pueblo en los mecanismos de designación de titulares?, ¿Cómo influye el pueblo, único soberano, en la construcción de la autonomía ya amenazada por la

²⁶⁴ Bobbio, Norberto, *Democracia y secreto*, trad. de Ariella Aureli y José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 34.

²⁶⁵ Ackerman, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático...*, cit., p. 55.

cooptación de las élites? y ¿La autonomía (en los diseños y la *praxis*) frente a quien se plantea?

Respondiendo a las interrogantes, el rol del pueblo en el nombramiento de titulares es prácticamente inexistente, en un par de casos excepcionales, se prevé algún mecanismo de consulta a la sociedad, la que únicamente puede realizar propuestas de perfiles como aspirantes a titulares de los OCA (CNDH e INAI), sin embargo, la facultad de seleccionar o descartar a las personas sugeridas queda en manos de las instituciones gubernamentales.

Desde una interpretación amplia y “generosa”, en ciertos mecanismos, mediante las acciones de los órganos Legislativo y Ejecutivo, la ciudadanía y sus intereses podrían ser representadas, sin embargo, es un planteamiento abstracto y difícil de sostener convincentemente como un discurso democrático e incluyente. En realidad, no existen canales de participación directa o semidirecta del pueblo en prácticamente ninguna etapa de la designación, tampoco consultas, foros plurales, canales de deliberación o cuestionamiento, son las élites del Estado quienes, por más legítimas que lleguen a ser, se encargan del nombramiento de inicio a fin.

El pueblo no participa en dichos mecanismos a pesar de que en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, tal como se planteó desde el capítulo 1, es fundamental la democracia integral (que incluye postulados de la democracia representativa, participativa, deliberativa y comunitaria)²⁶⁶, lo cual implica y necesita de la constante participación del pueblo y los movimientos sociales en la vida pública.

También, carece de mecanismos de participación en los nombramientos, a pesar de que en el artículo 39 constitucional sea reconocido como titular de la soberanía, de quien dimana y que en consecuencia, obligue a que todo poder se instituya en su beneficio y se reconozca como titular de la facultad inalienable de incidir o alterar la forma de gobierno, dicho artículo, entendido desde la necesidad impuesta por el Estado Constitucional de la vigencia de una constitución

²⁶⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal...*, cit., p. 147.

normativa, que se lleve a la práctica y sea vivida efectivamente en la realidad, debe respetarse y extenderse en la *praxis*, incluso en lo concerniente a las designaciones de titulares, como más adelante se sugerirá.

Por lo tanto, aunque existe la posibilidad ideal de que los actores formales que designan a los titulares de los OCA escuchen a la población y de que los funcionarios nombrados desempeñen su rol de forma adecuada, abriéndose a la sociedad, ante los actuales diseños institucionales y prácticas políticas, también se puede dar el escenario de que los órganos involucrados en el nombramiento lo realicen a espaldas del pueblo y los OCA se conviertan en feudos de poder dominados por élites (políticas, económicas, técnicas, etc.) que se valgan de la ausencia de mecanismos de participación para distanciarse de la ciudadanía y convertirse en una especie de entes gubernamentales casi privados, que con funciones públicas específicas, enmarcados en el régimen de derecho público y recibiendo recursos del erario, escapen del escrutinio popular.

Entonces ¿De quién se plantea la autonomía? Claro, se plantea frente al órgano Ejecutivo o ante cualquier poder formal del Estado que represente un riesgo de cooptación a los OCA, pero en realidad, aún en los mejores y peores escenarios, en la legislación se otorga a los órganos gubernamentales el rol de designar a los titulares bajo mecanismos que pueden ser envidiados por los pactos partidistas y los intereses de los poderes fácticos, grupos de presión y factores de poder, al hacerlo así, irónica y contradictoriamente, pareciera ser que en la práctica, se estaría planteando y diseñando la autonomía o mayor autonomía ante o frente al pueblo más que de otros actores sociales, económicos, y políticos posiblemente involucrados, cuestión insostenible en el constitucionalismo y que debe ser replanteada críticamente.

Jaime Cárdenas apunta que “no vale cualquier tipo de órgano constitucional autónomo. El reto está en integrarlos de manera que sean legítimos, democráticos y eficaces.”²⁶⁷

¿Pero que le da legitimidad a un OCA? ¿La que le transfiere el o los órganos que lo crean en el sistema jurídico, la que detentan los órganos que nombran a sus titulares, la que es construida mediante el buen funcionamiento del mismo OCA? ¿La que le da el pueblo participando en su formación mediante la selección de titulares? La respuesta puede ir en el sentido de que, un OCA puede cosechar su legitimidad en mayor o menor medida con las hipótesis mencionadas interrogativamente, pero particularmente respondiendo afirmativamente la última pregunta, si, para que sean legítimos, también se necesita de la participación y acompañamiento popular.

3.4.4 Aproximaciones para una propuesta

La participación del pueblo en los multicitados procesos de nombramiento de los OCA es necesaria a la luz del modelo de democracia integral y bajo el principio de soberanía popular, además, aporta ventajas en su funcionamiento institucional y al permanecer bajo el escrutinio ciudadano, aumenta la posibilidad de proteger su autonomía, por lo tanto, se argumenta la necesidad de creación de mecanismos de participación popular y se proponen notas sintéticas sobre posibles senderos a seguir.

A la luz de lo interpretado y sostenido en la presente investigación, el Estado Constitucional implica la adopción de una democracia integral, por lo tanto, se debe ir más allá de las estructuras formales de la representación política fomentando un involucramiento ciudadano más intenso, es necesario crear foros deliberativos de discusión pública mediante los cuales la voz de la sociedad sea tomada en cuenta para la toma de decisiones, canales de participación directa y

²⁶⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en Serna De La Garza, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional...*, cit., p. 220.

semidirecta que brinden herramientas ciudadanas para tomar decisiones relevantes en cuestiones vitales para la vida pública sin intermediarios, así como el más amplio reconocimiento y respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

Estos planteamientos, conjugados con el principio constitucional de soberanía popular (art. 39), desde el cual se asume al pueblo como único titular de la soberanía, permiten asumir que, generar uno o varios canales de participación ciudadana en los mecanismos de nombramiento de titulares, sea un planteamiento fértil, constitucionalmente sostenible y sobre todo necesario.

Algunas voces, han denunciado, además, que al no existir participación ciudadana en su integración, los OCA se sustraen de la soberanía popular, e incluso, han calificado como “imprescindible que caso por caso la sociedad mediante referéndum apruebe la creación de estos órganos”²⁶⁸.

Roberto Gargarella, aporta notas que pueden sumar en la presente argumentación, afirmando que un gran número de las de discusiones teóricas han confundido los problemas del constitucionalismo con los de la democracia, tratando de resolver los de esta última mediante propuestas jurídicas, cuando el problema mayor se relaciona con la democracia²⁶⁹.

Sin embargo, ha apuntado que “conocemos ahora los casos de las asambleas deliberativas (...) pero también (...) debates públicos inclusivos y profundos (...). Así muestran la discusión ciudadana como un hecho posible, efectivo, incluso dentro del marco de sociedades numerosas y con instituciones deficitarias”²⁷⁰

También, sugiere una concepción más exigente de democracia que la plebiscitaria, una “que pone un acento especial en requisitos tales como la igualdad (el estatus equivalente entre los participantes), la inclusión de todos los

²⁶⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, “Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos...*, cit., p. 7.

²⁶⁹ Gargarella, Roberto, *El derecho como una conversación entre iguales, qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran –por fin- al diálogo ciudadano*, Argentina, Siglo XXI, 2021, p. 11.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 12.

afectados y un proceso denso y prolongado de debate (que requiere información, transparencia, intercambio de argumentos, críticas y correcciones mutuas)”²⁷¹.

Es decir, es viable construir un modelo de democracia que fomente un mayor involucramiento ciudadano en las decisiones públicas, donde todas las voces sean escuchadas y cuestionadas, el cual, desde la interpretación de la presente investigación, se pueda llevar a los mecanismos de designación de los titulares de los órganos autónomos.

Pero ¿qué aportaciones puede ofrecer la participación ciudadana?, María Fernanda Somuano, expone argumentos a favor de la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas:

1. Capital social individual y colectivo, “creación de ciudadanos más activos, involucrados e informados; y la creación de un sentimiento de comunidad”²⁷²
2. Efectividad “elaboración de políticas públicas más efectivas y con mejores resultados socioeconómicos (...) al tener en cuenta las realidades objetivas en los niveles de gobierno y los conocimientos locales”²⁷³
3. Gobiernos más responsables y transparentes “las comunidades con mayores niveles de capital social tienen gobiernos con un mejor desempeño y son más responsables frente al público que sirven”²⁷⁴
4. Justicia “posibilidad de hacer partícipes de procesos políticos significativos a sectores sociales tradicionalmente excluidos y mejorar la distribución y calidad de los bienes públicos”²⁷⁵

Aunque estas notas fueron escritas a la luz de las corrientes de las políticas públicas y desde perspectivas diferentes a las sostenidas en la presente obra, algunas ideas pueden ser retomadas para comprender los posibles beneficios del involucramiento ciudadano en la designación de titulares de los OCA y en su funcionamiento cotidiano, particularmente la creación de ciudadanía más activa y participativa que se involucre a un nivel mayor en los fenómenos públicos, al saber

²⁷¹ *Ibidem*, p. 27.

²⁷² Somuano, María Fernanda, “La participación ciudadana en la gestión pública México: evolución y desafíos”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo M, Guillermo, *Trayectorias de...*, *cit.*, p. 411.

²⁷³ *Ibidem*, p. 412.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 414.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 415.

que su voz y propuestas cuentan, también, respecto a la posibilidad de mejorar los resultados en el funcionamiento de las instituciones autónomas y en sus políticas públicas y finalmente, el empoderamiento ciudadano, con enfoque de justicia social, consistente en dar voz a los sin voz, que en otras palabras implica garantizar de forma progresiva los derechos político electorales a la población en general, pero en particular a quienes habían sido excluidos.

Entrando a las aportaciones que ofrece abrir los órganos gubernamentales a la ciudadanía, particularmente en ciertos tipos de OCA, Ackerman aporta 3 grandes razones:

“los organismos autónomos pro-rendición de cuentas muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. Tres razones explican porque sucede así. En primer lugar, la existencia de múltiples<<ojos externos>> (Smulovitz, 2003) sirve para impulsar a los organismos a cumplir su mandato y mantener el apego al interés público. Cuando cada acción es observada desde diferentes perspectivas y por la sociedad civil en general es mucho más difícil que un organismo o sus empleados persigan agendas particularistas. En segundo lugar, la participación de perspectivas diversas y de diferentes actores sociales dentro de un organismo estimula un desempeño dinámico por parte del organismo, ya que cuestiona los típicos patrones burocráticos de estancamiento institucional. En tercer lugar, la participación activa de la sociedad civil y la existencia de un debate vigoroso dentro de la institución mejora la legitimidad del organismo ante los ojos de la población y permite a la sociedad conocer su funcionamiento interno y las razones de sus acciones²⁷⁶.

Dichas ideas permiten ampliar la comprensión del fenómeno, se resalta particularmente que la mirada y cuestionamiento públicos dificultan que las agendas individuales se impongan sobre las colectivas, desde la interpretación de la presente obra se coincide con esa lectura y además, se añade que previene en cierto grado la intromisión de agendas partidistas o de poderes fácticos en su

²⁷⁶ Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia...*, cit., p. 38.

funcionamiento, finalmente se destaca el estímulo en el debate al interior de la institución, cosa que se entrelaza con el modelo de democracia deliberativa y se puede extender a nivel nacional y en todas las esferas sociales.

Los OCA, unos más que otros, son entes con un alto nivel de tecnificación, cuyos titulares o altos funcionarios, deben tener un importante grado de especialidad y experiencia para el desarrollo de sus funciones, cuestión crucial para el éxito en su cometido, sin embargo, lo que se propone, no es que se seleccionen a titulares solo por su respaldo popular ni únicamente por su especialización, sino que los perfiles más idóneos (sea por su especialización, experiencia, compromiso, legitimidad, etc.), se sujeten al cuestionamiento y aprobación popular para contar con legitimidad y todos los beneficios democráticos que implican. Estos involucramientos ciudadanos no deben ser organizados por los partidos ni por entes privados.

Pero entonces, ¿qué senderos podrían seguir los mecanismos? Al ser los 9 OCA federales entes variopintos y diversos en sus facultades, necesidad, origen, relevancia, derechos a proteger, etc., se asume que sería impreciso crear un modelo único de participación popular para todos ellos, por el contrario, se deben diseñar cuidadosamente mecanismos individuales para cada institución autónoma, al menos 9 en total.

Durante el proceso de designación, estos deberían permitir:

- a. Seleccionar a las mejores personas aspirantes mediante la aplicación de pruebas y/o de revisión de sus perfiles académicos y profesionales.
- b. Mejorar la regulación de las incompatibilidades y prohibir que durante los últimos años hayan formado parte de instituciones públicas, poderes fácticos, grupos de presión o factores de poder que puedan tener interés de influir el funcionamiento del OCA o proponer funcionarios y asesores.

Por ejemplo en el caso del INE distanciarlo de los partidos políticos, pero también de intereses económicos que puedan tener alguna ganancia o lucro, por ejemplo, en la prestación de servicios o venta de productos que

contrate la institución para el desempeño de sus funciones, en el del IFT, alejar al OCA de la influencia del llamado “poder mediático” y las grandes empresas de comunicación como la industria del radio y la televisión, en el de la COFECE, actualmente existen limitaciones normativas como no desempeñarse en una empresa sujeta a procedimiento sancionatorio por la institución autónoma, pero también se podría considerar que los perfiles que deseen ser titulares no participen liderando o coordinando organizaciones empresariales, ni ser accionistas o representantes de grupos de inversionistas que puedan generar conflicto de interés, etc.

- c. Mecanismos de participación ciudadana que den voz y decisión al pueblo, estos, sin dejar de considerar construir vías para encontrar a los perfiles más adecuados y especializados para la institución autónoma, a fin de evitar que se conviertan en feudos de poder divorciados de la soberanía.

Entre otros, se sugiere la revisión de algunas de las siguientes alternativas, a la luz del OCA, su naturaleza específica y las condiciones de su ejecución:

- i) Voto directo de titulares²⁷⁷, donde la ciudadanía pueda elegir mediante sufragio al perfil que deberá tomar posesión como titular del OCA, este mecanismo se deberá hacer sin la participación de partidos políticos, a fin de evitar la partidocratización. El resultado emitido mediante este mecanismo puede ser o no vinculante, ser la única vía para la elección de un titular o representar un porcentaje de la votación junto con el voto de algún otro ente público del Estado.

- ii) Veto ciudadano (por ejemplo, si un aspirante mantiene una agenda contraria a la democracia, Derechos Humanos o representa a

²⁷⁷ Ha sido propuesto por Jaime Cárdenas ver Jaime Cárdenas, hace un comentario sobre como quedó la Constitución de la CDMX afirmando que: “El esquema propicia que los titulares de los tribunales y de los órganos constitucionales autónomos sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos o del ejecutivo. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones por sufragio universal” La constitución de la Ciudad de México, Análisis Crítico, p. 232.

poderes fácticos o intereses geopolíticos nocivos para la sociedad y el desarrollo nacional, amenazando con enviciar el desempeño de las funciones de la institución, se considere el diseño de un mecanismo ciudadano para descartar ese perfil).

- iii) Encuesta de opinión, para conocer las tendencias y sentido de las voluntades ciudadanas.
- iv) Foros deliberativos de la ciudadanía con los actores que toman la decisión de nombrar a la persona titular y/o con los aspirantes a liderar el OCA, en estos, se pueden discutir una cantidad amplia de cuestiones como las posibles agendas de trabajo, concepciones filosóficas, ideologías, experiencia de las personas aspirantes así como comunicarse propuestas ciudadanas o prioridades por atender. También se pueden realizar dichos ejercicios dialógicos con determinados grupos de la sociedad, por ejemplo estudiantes.
- v) Insaculación mediante de tómbola o sorteo, esta vía puede disminuir las manipulaciones o negociaciones mediante cuotas, ya que el azar juega un papel significativo.
- vi) Asambleas o mítines ciudadanos, para abrir mecanismos de diálogo y deliberación más amplios e incluyentes.

Durante el funcionamiento del OCA:

- d. Crear “comités populares”, aunque algunos OCA cuentan con comités u órganos llamados “ciudadanos” formados por académicos y funcionarios, se sugiere formar un “comité popular” en que participe la población en general sin la necesidad de ser parte de la élite intelectual o del servicio público.

- e. Mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, no solo ante el Congreso o los poderes formales sino ante la sociedad, pueden considerar incluir a la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas actuales o además diseñar otros mecanismos en foros o asambleas ciudadanas.

Las propuestas anteriores son ejemplificativas, mas no limitativas de las salidas que se pueden encontrar para fortalecer la democracia, el desempeño de los OCA y la protección de su autonomía frente a poderes formales, fácticos y reales, estas notas, se plantean con el objetivo de abrir nuevos debates y ampliar las discusiones críticas del campo, no significa que se deban seguir todas ni mucho menos sean sostenibles para todos los OCA, al contrario, al ser entes variopintos, necesitan de una regulación y mecanismos individualizados.

Finalmente se manifiesta que una vía o sugerencia de mecanismo puede combinarse con otro, por ejemplo, sufragio, exámenes e insaculación para un ente o exámenes estandarizados con foros deliberativos para otro, incluso encuestas de opinión e insaculación, o que el órgano Legislativo nombre a la persona titular eligiendo aspirantes de una terna propuesta por la ciudadanía, etc.

Resultaría fructífero construir foros incluyentes, críticos y deliberativos con la más amplia participación de la sociedad que permitan conocer las mejores alternativas para democratizar y proteger la autonomía de los OCA.

IV. Conclusiones

1. La institución política y el principio constitucional de la división de poderes, forjado a partir de la teoría homónima, es resultado histórico de siglos de represión y resistencias, pero también fruto de un ejercicio intelectual, radical e ilustrado, sostenido y mantenido por generaciones de brillantes plumas a lo largo de amplios periodos de tiempo y en diversas latitudes en la historia de la humanidad, que en nuestros días, aunque se materializa como una herencia colectiva, fundamental para la libertad del ser humano, es un producto en disputa e inacabado, toda vez que implica un compromiso generacional, en el campo de las ideas y la acción pública, por su continuo perfeccionamiento, rediseño y edificación.
2. A siglos de su génesis, sigue siendo fundamental para controlar el ejercicio desmedido del poder estatal, evitar su monopolización, proteger los derechos y libertades y generar un ambiente fértil para el desarrollo y consolidación de un régimen político democrático, así como para el florecimiento del Estado de derecho, sea bajo los criterios del Estado Constitucional, el Constitucionalismo Popular, Deliberativo, Andino u otras corrientes que reconozcan un lugar medular para la dignidad humana.
3. Aunque existen consensos y principios medulares de la división de poderes, aceptados por numerosos sectores de la academia, la metamorfosis histórica de dicha teoría no ha sido uniforme ni homogénea, tampoco existe una versión o concepción teórica, legal, jurisprudencial o constitucional única ni universal de la misma y sus alcances aún deben abrirse a debate y actualizarse a la luz de las

nuevas e incesantes transformaciones nacionales e internacionales en los sistemas políticos y jurídicos contemporáneos.

4. Históricamente se ha teorizado y trabajado el principio, a la luz del poder formal del Estado, bajo el objetivo de limitar y controlar el ejercicio gubernamental, puesto que, de no ser seguido y respetado por las instituciones estatales, se pondrían en riesgo los derechos y la democracia, sin embargo, se debe tener en cuenta, que, desde hace algunas décadas, el Estado mexicano al igual que otros en el globo, se encuentra más limitado y posiblemente más adelgazado el último siglo, pauperizado, privatizado y pulverizado fundamentalmente por las políticas adoptadas bajo el modelo económico neoliberal, que han implicado una demoledora reducción de su intervención y liderazgo en la sociedad, incluso en perjuicio de la justicia social.

Interpretando a Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, estudiar las dinámicas del capitalismo y su materialización neoliberal “es casi una cuestión de ética intelectual”²⁷⁸, más aún en un contexto histórico, en el que incluso, el mismo neoliberalismo se ha convertido en “un sentido común”²⁷⁹, siguiendo a Juan Carlos Monedero, con lo que es ineludible considerarlo para una comprensión actualizada y crítica de la división de poderes.

La reducción del Estado y su legitimidad, no solo limita su capacidad material de garantizar derechos humanos, sino que también, paradójicamente, de violarlos, al menos de forma activa (aunque, desde este orden de ideas se puede considerar que la incapacidad de garantizarlos genera una omisión que también podría conllevar una vulneración de derechos, sobre todo en aquellos que conllevan una obligación de hacer), por lo que controlar al

²⁷⁸ Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel (coord.), *9 Razones para (des) confiar de las luchas por los derechos humanos*, México, FLACSO, CISAN, UNAM, 2017, p. 13.

²⁷⁹ Monedero, Juan, *Los nuevos disfraces del leviatán. El Estado en la era de la hegemonía neoliberal*, España, Akal, 2018, p. 64.

Estado como actor con poder capaz violar derechos activamente, aunque en varios sentidos sigue siendo un reto importante, al día de hoy, representa un dilema menor que cuando el Estado era el gran actor dominante y casi omnipotente en la vida pública, más aun, considerando que, el citado decrecimiento del poder gubernamental y la reducción de su tamaño, ha ido de la mano con la multiplicación de poderes fácticos nacionales y transnacionales, que se han desplegado sobre el espacio que otrora ocupaba el Estado y aún más allá, los que hoy, realizan actividades e incluso cuentan con tecnología y poder muchas veces mayores que los del mismo Estado y organizaciones ciudadanas o sociales.

Estos poderes privados detentan una enorme capacidad de incidir en los entornos políticos, económicos, sociales, culturales, educativos, etc., y de generar condiciones que (si no violan derechos humanos como tal, porque las legislaciones actuales tienden a centrarse en el Estado como protagonista de las vulneraciones) por la desigual concentración de riqueza y poder, generen relaciones que, en determinados contextos puedan atentar contra la dignidad humana y poner en riesgo la garantía y respeto de derechos, esto puede resultar sumamente peligroso y debe ser atendido por el constitucionalismo.

Desde esa perspectiva, en el contexto actual, tendría sentido afirmar por un lado que es necesario forjar un Estado fuerte, robusto y eficaz, que intervenga en la vida social para ser un contrapeso de los poderes fácticos de todos los órdenes que aglutinan una enorme riqueza y poder y por otro, que las instituciones gubernamentales, ofrezcan amplias garantías en beneficio del pueblo, es decir, un Estado fuerte que balancee y equilibre las relaciones con los poderes fácticos y con gran capacidad de reconocimiento y garantía de derechos así como del fomento de la participación popular.

Desde ese punto de vista, sería un ejercicio intelectual necesario, colosal y generoso, repensar las aplicaciones y aportaciones centenarias de la división de poderes, incorporando a dicho análisis a los actores del derecho privado, particularmente a los poderes fácticos y su poder político y económico.

Es decir, probar o disprobar la hipótesis de la viabilidad una teoría de la separación de poderes que considere a los actores del ámbito privado, a fin de evitar la concentración excesiva de poder en manos de pocos centros dominantes, por poner en riesgo la dignidad humana. Este planteamiento poco desarrollado, encuentra ecos a la luz de investigaciones realizadas por pensadores como Ignacio Ramonet, quién ha afirmado que: "...cabría preguntarse cuáles son realmente los tres poderes. Ya se aprecia que no son precisamente los de la clasificación tradicional: legislativo, ejecutivo, judicial. El primero de todos los poderes es el poder económico. Y el segundo ciertamente es el poder mediático..."²⁸⁰.

5. Particularmente, durante las últimas 3 décadas, a la luz de los procesos de transición a la democracia, de la imposición vertical del modelo económico neoliberal y sus miserias, así como con los avances, al menos en el aspecto formal del reconocimiento de derechos humanos, el presidencialismo, la Administración Pública en sentido dinámico, el diseño del Estado y su relación interinstitucional, han vivido una profunda transformación, jugando ahora los órganos constitucionales autónomos nuevos roles fundamentales para la vida pública del Estado que deben ser estudiados, cuestionados y edificados.

6. La Administración Pública federal, durante el último siglo, ha vivido una metamorfosis a gran escala, sus

²⁸⁰ Zicolillo, Jorge, *Sudamérica la nueva centro izquierda ¿Estado de bienestar o demagogia?*, México, L.D. Books, 2012, p. 17.

órganos administrativos, evolucionaron, dando paso de la centralización administrativa, como modelo único de organización de la función ejecutiva instaurado en la Constitución de 1917 (que solamente preveía órganos centralizados), a la administración desconcentrada, con entes del mismo nombre, la descentralizada y sus instituciones homónimas, así como a la creación de órganos de relevancia constitucional (OCR) dependientes de algún poder tradicional y el nacimiento de los órganos constitucionales autónomos (OCA).

De esa manera, se identifica como tendencia histórica, el desarrollo de una Administración en la que gradualmente se han creado instituciones con funciones fundamentales, que se han inclinado por desvincularse cada vez más administrativa y jurídicamente de la influencia del centro dominante, dicho distanciamiento se ha forjado mediante la incorporación del principio de autonomía, es decir, entre mayor es el nivel de autonomía administrativa con que cuenta un órgano o institución estatal, más alejado se encuentra del área de influencia del centro administrativo, siendo los OCA la expresión más extrema y profunda de la autonomía administrativa, llevada incluso a nivel constitucional, quedando estos entes, a cargo de funciones que mayoritariamente formaron parte de la esfera competencial del órgano ejecutivo.

7. A pesar de que se pueden rastrear raíces teóricas difusas provenientes de tratados de Derecho constitucional extranjeras del siglo XIX y XX y de que en México se han forjado consensos fundamentales que brindan cierto sustento teórico y filosófico, a la fecha, no existe una teoría ampliamente discutida, completa ni aceptada en la academia, además, en determinadas cuestiones, se mantiene un uso heterogéneo variopinto e incoherente de herramientas conceptuales y teóricas, preexiste un campo con contradicciones

ideológicas, tópicos poco trabajados u horizontes de investigación precariamente explorados.

Durante los tiempos iniciales de existencia política y constitucional de la primera generación de OCA, las discusiones y aportaciones académicas más antiguas, se localizaban en las periferias de las grandes agendas y líneas de investigación institucionales, sin embargo, con el tiempo, teorizar y filosofar sobre los OCA se fue convirtiendo en una tarea más importante, ante la creciente necesidad de entenderlos, en virtud de su amplia propagación durante las últimas décadas de la vida nacional y por su reciente cuestionamiento por parte de la élite del gobierno Federal mexicano, que ha impulsado, como nunca antes discusiones políticas, mediáticas y académicas al respecto, trayendo como consecuencia una nueva oleada de reflexiones y aportaciones teóricas y conceptuales, a mano, entre otros actores, de la academia.

Entre los vacíos teóricos de la materia, se destaca, por ejemplo, que, no existen notas suficientes ni consensos extendidos en cuanto a la nomenclatura adecuada para referirse a ellos, sus cualidades fundamentales, requisitos para su creación, reforma o extinción, sus relaciones con otros poderes formales del Estado, con los partidos políticos y los poderes fácticos, también, se debe teorizar aún más sobre la autonomía administrativa llevada a nivel constitucional en dichas instituciones, sus niveles y alcances, la relación entre el principio de soberanía popular con la participación ciudadana y la toma de decisiones de los OCA, entre muchas otras cuestiones, en consecuencia, se necesita de un trabajo teórico y académico más intenso y comprometido que atienda a múltiples interrogantes planteadas en esta y otras investigaciones, cuyas respuestas se encuentren a la altura de las exigencias y necesidades populares del pueblo de México, de una democracia participativa,

deliberativa y comunitaria, así como de la más amplia garantía y reconocimiento de Derechos Humanos.

Además, muchas de las bases que se han adoptado para comprender a los OCA mexicanos, provienen de corrientes y miradas eurocéntricas e importadas, que aunque aportan al debate y alimentan las teorías y diseños normativos, pueden implicar un ejercicio de neocolonización y sus fórmulas ser ajenas o difíciles de materializar en el territorio nacional, por lo tanto, el compromiso intelectual de formular una teoría, debe ser forjado necesariamente desde las herramientas filosóficas, teóricas así como basado en las realidades, cosmovisiones, cultura y exigencias populares e intelectuales de México y Latinoamérica como región y proyecto en el que se enmarca.

Paralelamente las propuestas que se generen en torno a los OCA, no deben formularse exclusivamente desde el ámbito jurídico, lo que implicaría una mirada incompleta y limitada, por el contrario, deben alimentarse y abrirse al debate más crítico y agudo desde todas las disciplinas de las ciencias sociales.

8. La existencia de instituciones autónomas o independientes es una tendencia extendida a nivel global, más allá de la naturaleza de los regímenes políticos o sistemas jurídicos y las causas que originaron sus creaciones son multifactoriales, México enmarcado en esa diversidad no es la excepción, por lo tanto, para acercarse a la génesis de los OCA nacionales, en un primer término se deben considerar las razones que empujaron muchos de los cambios de la Administración Pública federal verificados durante el siglo XX y lo que va del XXI, particularmente las siguientes:
 - a. La creciente complejidad del ejercicio del gobierno y la administración,

- b. La conquista y reconocimiento gradual de nuevos derechos humanos, así como los avances en la construcción de la democracia (al menos en términos formales) y (aunque en el sexenio actual haya cambios de rumbo y de proyecto de nación),
- c. La imposición por parte de las viejas elites políticas, durante las últimas tres décadas de tendencias administrativas y económicas globales, caracterizadas por las privatizaciones, la preeminencia del mercado sobre los intereses colectivos, la disminución de los derechos sociales, el adelgazamiento de las instituciones gubernamentales y la creación de determinadas instituciones autónomas, tecnocráticas, divorciadas de la soberanía popular, capaces de trenzar un marco jurídico que ofrezca certeza para intereses de grandes capitales y de ciertos usuarios.

En un segundo término, es necesario tener en cuenta que, al ser las causas y orígenes de los OCA tan diversos y al implicar tantas peculiaridades que los diferencian a unos de otros, se requeriría de un estudio interdisciplinario, pormenorizado e individualizado para cada ente autónomo, sin embargo, se pueden sintetizar 3 grandes razones o hipótesis explicativas de su irrupción:

- i. OCA creados por circunstancias políticas y sociales propias del país, con el objetivo de cambiar las dinámicas del ejercicio del poder, modificar diseños y roles institucionales así como combatir vicios como las prácticas autoritarias y violatorias de derechos humanos; esto se debe enfocar a la luz de la transición o de procesos de consolidación de la democracia y conquista de nuevos derechos y diseños garantistas. Su invención también puede estar motivada por la atención de problemáticas sociales diversas a las citadas.
- ii. OCA diseñados en el sistema jurídico mexicano mediante ejercicios de derecho comparado que retomen determinados rasgos de otras instituciones autónomas o independientes de diversos Estados, con el fin de atender problemáticas sociales o mejorar el desempeño del

gobierno en el desarrollo de determinadas cuestiones, a modo de ejemplo, puede citarse el de la CNDH, influenciada por la institución del *ombudsperson*.

- iii. OCA creados como consecuencia de replicar o imponer tendencias y corrientes administrativas y económicas neoliberales por presión o influencia de actores políticos, financieros y económicos internacionales o globales, tienden a basarse en teorías de instituciones contramayoritarias, divorciadas de la soberanía popular.

9. La regulación constitucional de los OCA federales es heterogénea, imprecisa, contradictoria y cuenta con una técnica legislativa pobre, en el artículo 49 constitucional, se consagra el principio de la división de poderes o separación de funciones y se estipulan las 3 grandes funciones del Estado, sin embargo, los OCA no son incluidos ni mencionados, tampoco en otro apartado constitucional, estos son nombrados de forma asistemática, al ser bautizados con términos como órgano, organismo, órgano público autónomo, etc., tampoco es clara la relación de las instituciones autónomas con los poderes tradicionales o partidos políticos.

Por lo tanto, resulta fundamental retomar experiencias internacionales como las de la Constitución de Ecuador, Venezuela, España o de Cartas Magnas locales como la de la Ciudad de México y establecer una regulación uniforme, congruente y sistemática que armonice su existencia con el principio de la división de poderes, se creen dichas instituciones explícitamente con un uso de términos homogéneos, se enlisten sus cualidades, requisitos para su creación, reforma o extinción, así como principios rectores de sus relaciones con otras instituciones y actores políticos y económicos, además de una regulación específica, diferenciada e individualizada de cada ente autónomo.

10. La autonomía es un término polisémico, abierto e inacabado, su uso en el campo del Derecho es amplio, variopinto y extendido en las más diversas disciplinas, sin embargo, para el estudio de los OCA y otras instituciones gubernamentales, se asume la vertiente con fuerte sentido administrativo, organizativo y de ejecución de funciones relevantes del Estado en beneficio de determinadas instituciones gubernamentales, las que gozarán de dicha prerrogativa para el desarrollo de funciones importantes en la vida pública, manteniendo cierta independencia y distancia de otros órganos públicos y privados.

11. Existe una tendencia consistente en que a mayor autonomía de un ente público, existe un mayor distanciamiento de la influencia de otros órganos gubernamentales, el origen de esta característica administrativa puede ser legal o constitucional, siendo otorgada la autonomía constitucional a los entes con mayor relevancia para el Estado y conteniendo un mayor número de poderes, recursos y facultades para el desarrollo de su función.

En el caso de los OCA, su autonomía proviene de origen Constitucional y significa su rasgo más importante y significativo, el cual se presenta, además, a un grado superlativo, colocándolos fuera de la estructura administrativa de los 3 órganos clásicos del Estado u otros entes autónomos.

12. La autonomía no es un principio absoluto ni se encuentra al mismo grado en los 9 OCA federales, existen diferentes facetas niveles y alcances de la misma y su justificación, así como necesidad está sujeta en gran parte a las exigencias de la realidad, los retos públicos, así como a la garantía y protección de los Derechos Humanos y la Democracia.

13. Existen múltiples cuestiones que influyen en la construcción de la autonomía de los OCA, como los recursos asignados, las incompatibilidades, causas de cese, remoción o los mecanismos para la designación de sus titulares, sobre esta última, existe un carácter casi tabú o poco cuestionado por parte de un amplio número de plumas nacionales que han asumido acríticamente que los actuales mecanismos de designación de titulares y su incidencia en la autonomía son los más adecuados, cuando pueden presentar dolencias que pongan en riesgo al Estado Constitucional y la Democracia, por lo tanto, se debe romper con su carácter intocable y cuestionar crítica y agudamente los mecanismos de nombramiento.

14. En la mayoría de las plumas de la academia, coincidiendo con los criterios jurisprudenciales y normatividad de los OCA federales, se vislumbra la tendencia a que se plantee la autonomía administrativa ante órganos formales del Estado, particularmente del Ejecutivo como forma de prevenir el enviciamiento de los entes autónomos y la cooptación por parte de la Presidencia, con ello diversos actores han justificado como adecuados los actuales mecanismos de nombramiento, donde suelen participar el órgano Ejecutivo, Legislativo y excepcionalmente otros entes del Estado.

Sin embargo, aunque esos mecanismos aporten importantes ventajas y exista la posibilidad de generar consensos y productivos diálogos en la selección de titulares, se abren 2 riesgos poco abordados:

- i. La intromisión de los partidos políticos, que, más allá de representar a la comunidad política, puedan tener comportamientos viciados clasificables como partidocracia e incidan en el nombramiento de personas titulares mediante cuotas y pactos cupulares de poder,

rompiendo con los principios de la democracia y objetivos constitucionales de las instituciones autónomas.

- ii. La posible influencia o cooptación de poderes facticos, grupos de presión y factores de poder en la designación de titulares y el funcionamiento de los OCA, riesgo que puede ser aún mayor, puesto que estos cuentan con poderes y capacidades de incidencia en la vida nacional, en muchos sentidos mayores a los de la sociedad mexicana y del Estado, el cual, además, se encuentra en condiciones precarias y con limitadas capacidades de hacer frente a estas influencias, ante el adelgazamiento y erosión generados por la imposición por parte de las elites de finales del siglo XX del modelo económico neoliberal, basado en la privatización, la reducción de su tamaño, recursos y capacidades, así como de su capacidad de intervención para la garantía de derechos y políticas de justicia social.

Por lo tanto, desde el constitucionalismo se debe diseñar en lo teórico, jurisprudencial y normativo, un modelo de autonomía frente o ante a los poderes formales del Estado, pero también considerando los poderes fácticos, grupos de presión y factores de poder, actores capaces de poner en riesgo al Estado Constitucional.

15. Bajo el modelo de Estado Constitucional argumentado en la presente investigación y la implícita necesidad de construir una democracia integral, conjugado con el principio de soberanía popular, es viable y necesario fomentar desde las instituciones y normatividad gubernamentales un mayor involucramiento de la ciudadanía en todos los asuntos públicos, lo que incluye mecanismos de designación de titulares de los OCA.

Dicho involucramiento popular puede ser fructífero al generar una ciudadanía activa y más participativa, impulsar debates nacionales y

generar una mayor vigilancia y escrutinio público, lo que ayude a evitar que las agendas o personas titulares de los entes autónomos sean cooptadas o viciadas en beneficio de intereses antagónicos a los populares y constitucionales.

Sin embargo, en los 9 mecanismos no existe un canal de participación ciudadana significativo, por lo que la designación queda en manos de la élite política y las instituciones gubernamentales, proceso en el que, como se ha estudiado, desafortunadamente pueden filtrarse agendas partidistas y de factores de poder, conllevando al riesgo de que se conviertan en feudos de poder elitistas y verticales que se sustraigan del escrutinio e interés público, por lo tanto, de darse el caso, podría parecer que la autonomía se planteara de o hacia el pueblo, lo cual sería una contradicción insostenible en el Estado Constitucional y se debe repensar críticamente.

16. De esa forma, se sugiere la creación de al menos un mecanismo de participación popular para cada uno de los OCA federales, puesto que, aunque comparten características estrechas son entes heterogéneos con dinámicas, alcances, objetivos, orígenes y facultades distintos que se enfrentan a retos variopintos y cambiantes.

Dicho mecanismo no implica que se elija a una persona titular únicamente por contar con respaldo y legitimidad ciudadana, ni tampoco solo por su perfil técnico o como resultado de la negociación de las elites, por el contrario, debe buscarse un mecanismo que permita seleccionar a los perfiles con las mayores capacidades, experiencias o especializaciones, pero también con el respaldo popular de su perfil, agenda y/o trayectoria, lo cual además de apegarse a un modelo de democracia integral (deseable en el modelo de Estado Constitucional propuesto), lleva el principio de soberanía popular a la realidad mediante la concepción de una constitución

normativa y permite evitar el uso de los OCA como plataformas de la oligarquía o agendas individuales mediante la vigilancia y escrutinio ciudadano.

Este mecanismo debe excluir la participación de los partidos o sus líderes para la sugerencia de propuestas y debe abrir espacio a la ciudadanía, además, es necesario mejorar los diseños de incompatibilidades y proponer nuevos que blinden no solo de los poderes formales y partidos, sino de los fácticos, grupos de presión y factores de poder.

Entre los mecanismos sugeridos durante el nombramiento, a modo ejemplificativo, se pueden considerar el Voto directo de titulares, Veto ciudadano Encuesta de opinión, Foros deliberativos de la ciudadanía con los actores que toman la decisión de nombrar a la persona titular y/o con los aspirantes a liderar el OCA, Insaculación mediante de tómbola o sorteo, Asambleas o mítines ciudadanos. Además, durante el funcionamiento, se pueden considerar la creación de “comités populares” además de los comités u órganos de expertos y Mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, no solo ante el Congreso.

V. Fuentes de Información

LIBROS

ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

ABAL MEDINA, Juan, *La muerte y la resurrección de la representación política*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004.

ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

-----, *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

-----, "Understanding independent accountability agencies", en ROSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.

ACKERMAN, Bruce, "Good-bye Montesquieu", en ROSSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría general del Derecho Administrativo", en DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003.

APREZA SALGADO, Socorro *et al.*, *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho UNAM Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2017.

ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN, Laura, *Derecho constitucional, Diccionarios jurídicos temáticos*, México, Oxford University Press, vol. 2, 2000.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, *El neoconstitucionalismo andino*, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.

BALLINAS VALDÉS, Cristopher, *Luchas políticas en el diseño de órganos autónomos*, México, Centro de Estudios Espinosa Iglesias, 2017.

BAÑOS LEMOINE, Carlos Arturo, “(Re)constitución del poder ciudadano en los órganos autónomos: notas fundamentales para una reforma urgente”, en CRUZ LESBROS, Rosa María (comp.), *El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia. Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.

BARRAGÁN B, José *et al.*, *Teoría de la constitución*, México, Porrúa, 2003.

BAUMAN, Zygmunt, *Modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.

-----, *La globalización consecuencias humanas*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Prólogo”, en HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Carlos, *Autonomía y pluralismo de la UNAM. Las designaciones de rector, 1999, 2003 y 2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

BELLANY, Richard, *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*, Political Studies, USA, XLIV, 1996.

- BELTRÁN MIRANDA, Yuri Gabriel *et al* (edit.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- , *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- , *Democracia y secreto*, trad. de Ariella Aureli y José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- , *Teoría general de la política*, 3a. ed., trad. de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2009.
- , “Teoría generale della política”, en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BROWN, Wendy, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona, Malpaso Ediciones, 2015.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Porrúa, 2011.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- , *La argumentación como derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

- , *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- , *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra Ediciones, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , *Partidos políticos y democracia, cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015.
- , “Soberanía popular vs. órganos constitucionales autónomos”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- , “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015.
- , *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2017.
- CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI editores, 2020.
- CASTILLO, Jaime y PATIÑO, Elsa (coord.), *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales*, México, La Jornada ediciones, CEICH UNAM, 1997.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 2018.

- CORREAS, Oscar, *Introducción a la sociología jurídica*, México, Fontamara, 2004.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, 4a. ed., México, Editorial Joaquín Mortiz, 1974.
- CRUZ LESBROS, Rosa María (comp.), *El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia. Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.
- CUSTOS, Dominique, "Independent administrative authorities in France: structural and procedural change at the intersection of Americanization, Europeanization and Gallicization", en ROSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.
- DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- D'AURIA, ANIBAL, *Teoría y crítica del estado*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, Edeuba, 2012.
- DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 1996.
- DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, *El derecho como arma de liberación en América Latina*, 3era ed., México, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de San Luis Potosí, 2006.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y ARAGÓN ANDRADE, Orlando (eds.), *Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles*, México, Akal, 2021.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003.
- DIEZ, Manuel M., “El acto administrativo”, en MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, diccionarios temáticos*, México, Oxford, 2000.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, en PARDO, María del Carmen y CEJUDO, Guillermo M. (ed.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1996.
- ESTÉVEZ, Ariadna y VÁZQUEZ, Daniel (coord.), *9 Razones para (des) confiar de las luchas por los derechos humanos*, México, FLACSO, CISAN, UNAM, 2017.
- FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, en MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6a. ed., Oxford University Press, México, 2012.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo. Grandes temas constitucionales*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ta. Ed., Madrid, Trotta, 2009.
- , *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibañez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2002.

-----, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2014.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.*, (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, Consejo de la judicatura federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II: G-W, 2014.

FIX-ZAMUDIO Héctor y SALVADOR Valencia, “Derecho constitucional mexicano y comparado”, en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La división de poderes. Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, 2011.

GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, en Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Panorama de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, México, CNDH, 2018.

GARCÍA RICCI, Diego, *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Colección de textos sobre Derechos Humanos, 2015.

GARGARELLA, Roberto, *El derecho como una conversación entre iguales, qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran –por fin- al diálogo ciudadano*, Argentina, Siglo XXI, 2021.

GÓMEZ MONTORO, Ángel J., “El conflicto entre órganos constitucionales”, en MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios jurídicos 34, México, Porrúa, 2005.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, 2a. ed., México, Ediciones Era, 2017.
- GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique, *La cuerda tensa apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, “Órganos constitucionales autónomos”, en TALANCÓN ESCOBEDO, Jaime Hugo, “Órganos constitucionales autónomos”, en BUSTAMANTE CONTRERAS, Raúl e ISLAS LÓPEZ, Jorge, *La constitución de 1917: Reflexiones sobre la vigencia de principios, derechos e instituciones para la gobernabilidad democrática del siglo XXI*, México, UNAM, Facultad de Derecho, t.1, 2017.
- GUERRERO OLVERA, Miguel, *Privatización, seguridad social y régimen político en México. Implicaciones sociopolíticas de la privatización*, México, Fontamara, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2012.
- GUILLÉN, Héctor, *Fortalecimiento de la división de poderes en la transición política mexicana*, México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Intercultural de Chiapas, Asociación Nacional de Abogados de Instituciones Públicas de Educación Superior, 2009.
- HAMDAD AMAD, Fauzi, *Derecho Administrativo*, Apuntes de las cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Escuela Libre de Derecho, 2015.
- HALBERSTAM, Daniel, “The promise of comparative administrative law: a constitutional perspective on independent agencies”, en ROSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.
- HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Carlos, *Autonomía y pluralismo de la UNAM. Las designaciones de rector, 1999, 2003 y 2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

- HERNÁNDEZ PARDO, Hector, *Luz para el siglo XXI. Vigencia del pensamiento de José Martí*, México, Paradigmas y utopías, Oficina del Programa Martiano 2003.
- HOBBS, Thomas, “Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil”, trad. Sánchez Sarto, Manuel, Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 1966, en SALAZAR, Pedro, *El poder ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del derecho constitucional*, 3a. ed., Barcelona, Marcial Pons, 2005.
- KUHN, Thomas S, *La estructura de las revoluciones científicas*, 3a. ed., trad. de Carlos Solís, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- LASKI, H, J, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Colofón, 2013.
- LECHNER, Norbert, Obras III, *Democracia y utopía: la tensión permanente*, México, Flacso, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- LEHN, Andrea (ed.), *Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos. Noveno congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- et al., *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

- LOCKE, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, Madrid, Editorial Tecnos, 2006.
- , *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, Sepan Cuantos, núm. 671, 2014.
- , “Ensayo sobre el gobierno civil”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, Porrúa, 2011.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MARTÍNEZ BARRAZA, Issac Roberto, *Organismos constitucionales autónomos en América Latina, rediseño y democracia*. En: *Derecho Administrativo para el siglo XXI: hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional*. Belo Horizonte, Fórum, 2018.
- , “Ciudadanía, democracia e igualdad de género (artículo 34)”, en: CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl *et al.*, *Principales derechos de las mujeres en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Tirant lo Blanch, UNAM, Facultad de Derecho, 2021.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er curso*, 6a. ed., México, Oxford University Press, 2012.
- , *Derecho administrativo. Diccionarios jurídicos temáticos*. 2a. ed., México, Oxford University Press, vol. 3, 2003.
- MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- MEYER, Lorenzo, *Distopía mexicana. Perspectivas para una nueva transición*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2018.

- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Autonomía constitucional y diseño legal de la auditoría superior de la federación” en ACKERMAN, John M. y ASTUDILLO, César (coords.), *La autonomía constitucional de la auditoría superior de la federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- MOLAS, Isidre, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Tecnos, 2003.
- MONEDERO, Juan Carlos, *Los nuevos disfraces del leviatán. El Estado en la era de la hegemonía neoliberal*, España, Akal, 2018.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 17a. ed., México, Porrúa, 2007.
- MORENO, Erica *et al.*, “The Accountability Deficit in Latin America”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, en ACKERMAN, John M., *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios jurídicos 34, México, Porrúa, 2005.
- MOTA PRADO, Mariana, “Presidencial dominance from a comparative perspective: the relationship between the executive branch and regulatory agencies in Brazil”, en ROSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (Ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de cultura económica, 2007.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, trad. de Roberto P. Saba, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Chile, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 1995.

NUÑEZ CASTAÑEDA, José, “La autonomía de los órganos electorales en México”, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2017, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *et al.*, *Los órganos constitucionales autónomos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

PAOLI BOLIO, Francisco José, “Teoría del estado”, México, Trillas, 2009, en CÁRDENAS, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

PARDO, María del Carmen y CEJUDO, Guillermo M. (ed.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016.

PAVÓN, Yuri, “Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coord.), *Tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

PETRAS James y VELTMEYER Henry, *Juicio a las multinacionales. Inversión extranjera e imperialismo*, Madrid, Editorial Popular, 2007.

PINELLI, Cesare, “La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales”, en BELTRÁN MIRANDA, Yuri Gabriel *et al.* (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, Francisco Sergio, *Teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., consultado el 28 de mayo de 2022, disponible en: <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa?m=form>

RIVERO ORTEGA, Ricardo y GRANDA AGUILAR, Víctor, *Derecho Administrativo*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2017.

RODRÍGUEZ, Kuri Ariel, *Nueva Historia General de México*, México, séptima reimpresión, Colegio de México, 2017.

ROLDÁN XOPA, José, “De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, en PARDO, María del Carmen y CEJUDO, Guillermo M. (ed.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016.

-----, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008.

ROMANO, Santi, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, Palermo, 1898, en ROMANO, Santi, “Scritti Minori”, Milano, 1950, en GARCÍA PELAYO, Manuel, *El status del tribunal constitucional*, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981.

ROSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.

SANDOVAL, Irma Eréndira (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- , *El poder ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María, “Autoridades independientes”, en MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Breviarios jurídicos 34, Porrúa, 2005.
- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2015.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo, doctrina, Legislación y jurisprudencia*, 8a. ed., México, Porrúa, UNAM, vol. 1, 1997.
- SHIVJI, Issa G., “¿Importan las constituciones? El dilema de un jurista radical”, en DE SOUSA SANTOS, Boaventura y ARAGÓN ANDRADE, Orlando (eds.), *Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles*, México, Akal, 2021.
- SEMO, Ilán (et al), *La transición interrumpida México 1968-1988*, México, Universidad Iberoamericana, Nueva Imagen, 1996.
- SOLANES MULLOR, Joan, *Administraciones independientes y Estado regulador. El impacto de la Unión Europea en el Derecho Público Español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2016.
- SOLÍS DE ALBA, Alicia et al., *Proyecto de nación y movimientos sociales*, México, Itaca, 2006.

SOMUANO, María Fernanda, “La participación ciudadana en la gestión pública México: evolución y desafíos”, en PARDO, María del Carmen y CEJUDO M, Guillermo, *Trayectorias de reformas administrativas, en México: legados y conexiones*, México, 2016.

STORINI, Claudia (ed.), *Carta magna y nuevo constitucionalismo latinoamericano ¿ruptura o continuismo?*, Estudios jurídicos 38, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La división de poderes, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano*, México, 2011.

TALANCÓN ESCOBEDO, Jaime Hugo, “Órganos constitucionales autónomos”, en BUSTAMANTE CONTRERAS, Raúl e ISLAS LÓPEZ, Jorge, *La constitución de 1917: Reflexiones sobre la vigencia de principios, derechos e instituciones para la gobernabilidad democrática del siglo XXI*, México, UNAM, Facultad de Derecho, t. 1, 2017.

VALLÈS, Josep M. *Ciencia política*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 2006.

VÁZQUEZ-GÓMEZ BISOGNO, Francisco, “La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Su análisis a la luz de la teoría de la Constitución mexicana”, en GARDUÑO DOMÍNGUEZ, Gustavo y ANDREU GÁLVEZ, Manuel (coords.), *La constitución mexicana de 1917: Estudios jurídicos históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

VELÁSQUEZ GARCÍA, Erik, *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, 2017.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, *La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México, UNAM, 2015.

-----, “El Principio De La Autonomía: La Experiencia del IFE”, en CRUZ LESBROS, Rosa María (comp.), *El papel de los organismos públicos*

autónomos en la consolidación de la democracia. Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.

YEH, Jiunn-rong, “Experimenting with independent commissions in a new democracy with a civil law tradition: the case of Taiwan”, en ROSE-ACKERMAN, Susan, y L. LINDSETH, Peter (ed.), *Comparative Administrative Law*, USA, Research Handbooks in comparative law, Edward Elgar Publishing, 2010.

ZAMORA, Rubén Ignacio, “Partidocracia”, en GUILLÉN, Héctor, *Fortalecimiento de la división de poderes en la transición política mexicana*, 1a. ed., México, Instituto Politécnico Nacional, 2009.

ZEIND CHAVEZ, Marco Antonio, *La reingeniería de la administración pública en México*, México, UNAM, 2017, consultado el 28 de mayo de 2021, disponible en:
https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/LVC6QCV187JV4QLPE1SI1CA1E6792ND7H3797MYQTSV8PAEL6B-04417?func=full-set-set&set_number=250792&set_entry=000003&format=999

ZICOLILLO, Jorge, *Sudamérica la nueva centro izquierda ¿Estado de bienestar o demagogia?*, México, L.D. Books, 2012.

REVISTAS

ACEVES GONZÁLEZ, Francisco. “Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, vol. 58. núm. 217, abril de 2013, consultado el 01 de octubre de 2021, disponible en:
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000100015

- APREZA SALGADO, Socorro y CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. “Algunos alcances sobre la eficacia de los Derechos fundamentales en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo LVII, núm. 248, julio-diciembre de 2007.
- BELLAMY, Richard, “The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy”, *Political Studies*, USA, XLIV, 1996.
- CARPIZO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de estudios políticos*, México, Nueva Época, núm. 125, julio-septiembre de 2004.
- FERRAJOLI, Luigi, “La esfera de la indecible y la división de poderes”, trad. CARBONELL, Miguel, *Estudios Constitucionales*, Chile, núm. 1, 2008.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del tribunal constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, vol. I, núm. 1, 1981.
- GUERRA REYES, Laura Isabel, “Órganos constitucionales autónomos, naturaleza jurídica y notas distintivas”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, consultado el 10 de noviembre de 2019, disponible en: <https://ideas.repec.org/a/erv/coccss/y2014i2014-0803.html>
- JEAN, Bodin, “Los seis libros de la república” en OLIET PALÁ, Alberto, *Las monarquías medidas, Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 127, 2002.
- JIMÉNEZ DAVID, “La crítica de Hobbes al zoon politikón de Aristóteles”, *Revista de Filosofía Factótum*, España, núm. 10, 2013.
- MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, México, núm. 190, 2015.

OLIET PALÁ, Alberto, “Las monarquías mediadas”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 127, 2002.

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, “Trascendiendo formulaciones trinitarias: hacia una teoría conceptual de los órganos constitucionales autónomos en la división de poderes en México”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 110, enero-abril de 2021.

RUIZ, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 37, julio-diciembre de 2017.

CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos, México”, *Revista de la judicatura federal*, México, núm. 29, 2010.

RESEÑAS Y COMUNICADOS

MARTÍNEZ BARRAZA, Issac Roberto, “La necesidad de fortalecer la democracia en tiempos de pandemia. Nuevas crisis y viejas interrogantes”, *Democracia em tempos de pandemia*, Brasil, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia y Transparência Eleitoral Brasil, 2021.

-----, “El rol del estado en tiempos de pandemia, repensando modelos y prioridades”, *Democracia em tempos de pandemia*. Brasil, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia y Transparência Eleitoral Brasil, 2021.

JURISPRUDENCIA

Tesis P./J. 405/2009, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, octubre de 2009, vol. 151-156, tercera parte, p. 117.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 52/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, julio de 2005, t. XXII, p. 954.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 81/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1187.

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

Tesis P./J. 12/2008, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX-VII, febrero de 2008, p. 1871.

NORMAS Y CRITERIOS JURISDICCIONALES

Constitución de Apatzingán de 1814.

Constitución de Estados Unidos de 1789.

Constitución Española, última modificación: 27 de septiembre de 2011.

Constitución Francesa de 1791.

Constitución Francesa de 1793.

Constitución Francesa de 1795.

Constitución Francesa de 1848.

Constitución Política de la Ciudad de México, 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776.

Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Federación del 26 de julio de 1994.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

Ley de la Fiscalía General de la República.

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

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 las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Telecomunicaciones.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Reglamento del Senado de la República.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.