



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL AUTÓNOMA

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

P R E S E N T A:
OMAR GARCÍA HUANTE

TUTOR PRINCIPAL:

DR. JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DRA. SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DRA. JOSEFINA CORTÉS CAMPOS
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., OCTUBRE DE 2020.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	8
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL MODELO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. LA DIVISIÓN DE PODERES

1. La división de poderes como principio fundador del Estado	12
2. La división de poderes como parámetro de distribución funcional de competencias	20

II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO MEXICANO

1. Evolución normativa de la división de poderes	23
2. Evolución cultural de la división de poderes	30
A. El presidencialismo y la transición democrática	32
B. El Poder Ejecutivo y la economía de México	36

III. DE UN MODELO CONSTITUCIONAL ORGÁNICO A UN MODELO CONSTITUCIONAL DE SISTEMAS

1. El Federalismo, la división de poderes y la distribución de competencias	47
2. Los “Sistemas” establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	51

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL MODELO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

1. Definición de “órganos constitucionales autónomos”	58
2. Características de los órganos constitucionales autónomos	60
3. Tipología de los órganos constitucionales autónomos	69
4. Las garantías institucionales de los órganos constitucionales autónomos	74
5. La función de los órganos constitucionales autónomos en el modelo constitucional en México	76

II. EXAMEN SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

1. Consideraciones previas	79
2. Nombramiento y remoción	79
3. Atribuciones de decisión o mando	94
4. Atribuciones normativas o reglamentarias	94
5. Atribuciones de revisión	95
6. Atribuciones disciplinarias	98
7. Atribuciones de información	101
8. Atribuciones presupuestales	105

9. Rendición de cuentas	124
10. Personalidad jurídica y patrimonio propio	132
11. Régimen laboral	136
12. Análisis sobre las categorías estudiadas	139

CAPÍTULO TERCERO

LOS ÓRGANOS CON AUTONOMÍA QUE ESTABLECE EL MODELO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. ANTECEDENTES, BASE Y MANDATO DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

1. Banco de México	144
2. Instituto Nacional Electoral	150
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	155
4. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	162
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	172
6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	177
7. Comisión Federal de Competencia Económica	185
8. Instituto Federal de Telecomunicaciones	191
9. Fiscalía General de la República	198
10. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	203

II. ÓRGANOS CON AUTONOMÍA GRADUABLE

1. Tribunales autónomos	
A. Tribunal Agrario	206
B. Tribunal Federal de Justicia Administrativa	207
2. Órganos con autonomía legal por mandato constitucional	
A. La Universidad Nacional Autónoma de México	209
B. La Auditoría Superior de la Federación	210
C. Los órganos reguladores en materia energética	211
D. Las empresas productivas del estado	215

CAPÍTULO CUARTO

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN DEFENSA DE SU AUTONOMÍA

I. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1. Controversias constitucionales promovidas por órganos autónomos locales del 1o. de enero 1995 al 10 de junio de 2011	218
2. Controversias constitucionales promovidas por órganos constitucionales autónomos del 1o. de enero 1995 al 10 de junio de 2011	221
3. Controversias constitucionales promovidas por órganos autónomos locales a partir de la reforma constitucional de 11 de junio de 2013	223

4. Controversias constitucionales promovidas a partir de la reforma constitucional de 11 de junio de 2013.	224
--	-----

II. LA LEGITIMACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES

1. Fines que persigue la Controversia Constitucional como medio de control de la regularidad de la Norma Fundamental, a partir de la reforma de 31 de diciembre de 1994	225
---	-----

2. Legitimación activa de los Órganos Constitucionales Autónomos para promover la Controversia Constitucional, a partir de la reforma de 11 de junio de 2013	233
--	-----

3. Fines que persigue la Controversia Constitucional a partir de que el Constituyente Permanente otorgó legitimación activa a los Órganos Constitucionales Autónomos para promoverla	240
--	-----

III. LA LEGITIMACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS PARA PROMOVER ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

1. El artículo 105, fracción II, de la Constitución.	243
--	-----

2. El caso específico de la Procuraduría General de la República ahora Fiscalía General de la República.	245
--	-----

IV. DECISIONES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1. Acción de inconstitucionalidad 26/2006.	247
--	-----

2. La Controversia Constitucional 117/2014.	254
---	-----

3. Amparo en Revisión 1100/2015.	256
----------------------------------	-----

4. Recurso de Apelación SUP-RAP-232/2017 y acumulados resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	259
5. Las controversias constitucionales en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.	264
6. Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.	284
7. Amparo en revisión 471/2006.	287

CAPÍTULO QUINTO

EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL AUTÓNOMA

I. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

1. Planteamiento del problema e hipótesis de la investigación.	295
2. La División de Poderes y la distribución funcional de competencias	296
3. El contexto de los órganos constitucionales autónomos	300
4. La justificación de los órganos constitucionales autónomos	305
5. El riesgo de imponer controles a la autonomía o la supresión de los órganos constitucionales autónomos	311

II. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL AUTÓNOMA

1. ¿Por qué es necesario un principio de competencia constitucional autónoma?	314
---	-----

2. Definición y características del principio de competencia constitucional autónoma	315
3. Justificación del principio de competencia constitucional autónoma	325
CONCLUSIONES	333
BIBLIOGRAFÍA	338

Introducción.

El trabajo de investigación que se presenta tiene como propósito sentar las bases para el desarrollo de una teoría de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. Para alcanzar ese fin, el trabajo se desarrolla sobre tres aspectos: 1. La interpretación de la división de poderes en el modelo constitucional mexicano, 2. El estatus de los órganos constitucionales autónomos en México y su relación con el principio de división de poderes, y 3. Los órganos constitucionales autónomos en defensa de su autonomía.

En el primer capítulo se plantea una reinterpretación del principio de división de poderes, a partir de sus características como principio fundador del Estado y como parámetro de distribución funcional de competencias. Se estimó conveniente llevar a cabo un análisis de la evolución del principio, desde dos ámbitos: el normativo, dado que se trata de un principio reconocido en la Constitución y que requiere de cierta regulación para su valoración jurídica; y cultural, toda vez que se trata de una máxima constitucional intrínseca al régimen presidencial imperante en México, por lo menos en el siglo XX y en lo que va del actual, y se agregó un factor preponderante para su configuración: el análisis del principio de división de poderes desde la perspectiva económica.

El modelo constitucional vigente en México, nos obliga a reflexionar sobre la forma en que la división de poderes se desenvuelve en un conjunto de sistemas reconocidos en la constitución. Sistemas normativos, orgánicos, o ambos, establecidos en la Norma Suprema y que hoy configuran un complejo ordenamiento del que se desprenden funciones estatales coordinadas o concurrentes, que dan pauta para una reinterpretación de este principio.

En el segundo capítulo se desarrolló un marco teórico acerca de los órganos constitucionales autónomos. Se propone una definición, sus características, tipología y garantías institucionales, con el fin de configurar una teoría para estos órganos que nos permita, en un capítulo posterior, desarrollar nuestra propuesta de

fondo, consiste en sentar las bases de un principio propio que identifique a estos entes.

Inmediatamente se desarrolla un examen sobre la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, a partir de diferentes criterios: procedimientos de nombramiento y remoción, atribuciones de decisión o de mando, normativas o reglamentarias, de revisión, disciplinarias, de información, presupuestales, de rendición de cuentas, atributos propios de cada órgano relativos a su personalidad y su régimen laboral.

Estas categorías nos permitieron identificar a los órganos constitucionales autónomos que cuentan con un blindaje constitucional mucho más robusto que otros; y adelanto que a pesar de que a autonomía se puede graduar en la Constitución, el blindaje es insuficiente frente al cúmulo de facultades constitucionales que actualmente desarrollan los tres órganos clásicos depositarios del poder.

En el ordenamiento jurídico de México se han establecido un total de 10 órganos constitucionales autónomos, de los cuales al concluir esta investigación se encuentran vigentes nueve. Con esta aclaración, en el capítulo tercero se estudian los antecedentes, base y mandato constitucional. Se analizó en cada caso su proceso de creación, las razones que motivaron su establecimiento, su evolución normativa, y su estatus actual.

En este apartado aprovechamos para dar cuenta de ciertas autonomías graduables, distintas de los órganos constitucionales autónomos, como son los Tribunales autónomos reconocidos en la Constitución y los órganos con autonomía legal por mandato constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos se enfrentan a continuos intentos de captura particularmente por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. El

primero interviniendo en los procesos de designación aprovechando las mayorías parlamentarias; y el legislativo intentando acotar la autonomía presupuestaria del órgano con el propósito de lograr su subordinación o su inoperancia.

Para dar cuenta de este tema, se optó por analizar algunos precedentes judiciales resueltos por los órganos del Poder Judicial de la Federación en controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, juicios de amparo y en juicios electorales. Todo con el propósito de informar que en el ámbito judicial no existe un claro consenso acerca del papel que juegan los órganos constitucionales autónomos en el marco del principio de división de poderes., toda vez que existe una clara tendencia a favorecer las facultades de los órganos originarios en demérito de las funciones estatales que asumen los entes con autonomía.

En el capítulo quinto se desarrolla la propuesta de nuestra investigación, en el marco de la hipótesis que se planteó desde su inicio: el reconocimiento de nueve órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano exige el establecimiento de una doctrina propia, con una base teórica sólida, de la que se desprendan conceptos, definiciones y garantías institucionales; y que al mismo tiempo facilite la definición de reglas, características y competencias claras, cuyo fundamento se sustente en la configuración de un “Principio de competencia constitucional autónoma”; máxima normativa que permite que estos órganos gocen de un estatus jurídico y competencial, que estructure sus garantías institucionales, funciones exclusivas y, en su caso, las concurrentes o coincidentes con las otorgadas a los órganos clásicos depositarios del poder, lo que sistemáticamente analizado debe sentar las bases para generar una doctrina propia y eventualmente hacer efectiva la tutela de su ámbito competencial a través de la controversia constitucional.

Esta propuesta se desarrolla a partir de las razones que justificaron el establecimiento de los órganos constitucionales autónomos y el riesgo de imponer controles sin razón a su autonomía. Para ello entonces se define el “Principio de

competencia constitucional autónoma”, se precisan sus características y se desarrolla su justificación en el constitucionalismo mexicano desde los ámbitos político, social y económico, y se deja abierta la discusión para reconfigurar en el texto constitucional y en la jurisprudencia, el importante papel que juegan en un sistema abierto y amplio de distribución funcional de competencias.

Agradezco con todo respecto y admiración a mi asesor de la tesis, el Doctor José de Jesús Orozco Henríquez, por el enorme esfuerzo que significó la dirección de la presente investigación, que espero haber correspondido dignamente.

También deseo agradecer a la Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave y a la Doctora Josefina Cortés Campos, extraordinarias investigadoras cuya dirección y aportes me brindaron en todo momento la guía para concluir con la presente investigación.

A los tres, les agradezco con profundo respeto, cariño y amistad.

CAPÍTULO PRIMERO

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL MODELO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. LA DIVISIÓN DE PODERES

1. La división de poderes como principio fundador del Estado

La división de poderes, como doctrina, que se adoptó en los textos constitucionales como uno de los principios fundadores del Estado. La estructura orgánica estatal se rige por mandatos que garantizan la distribución funcional de sus competencias y su ejercicio coordinado y equilibrado, sin embargo, no ha sido un principio estable o rígido, se trata de un mandato dinámico y flexible, capaz de adaptarse a las condiciones definidas por la historia constitucional de cada país. Para exponer las razones que justifiquen el dinamismo del principio de división de poderes, en este apartado analizaré la forma en que se configuró en la ciencia política y la función que desempeña en los textos fundamentales como principio y parámetro de distribución funcional de competencias.

En la obra *Del Espíritu de la Leyes* en 1748, Carlos Luis de Secondat, el Barón de la Bredè y de Montesquieu, estableció las bases de una teoría cuyo planteamiento central es la separación de las funciones públicas (ejecutiva, legislativa y judicial) en tres órganos distintos.¹ En palabras del propio Montesquieu, la naturaleza de la sociedad es lo que le hace ser (su estructura particular) y su principio lo que le hace obrar, las pasiones que la mueven. La división de poderes opera en los gobiernos moderados y obra en beneficio de la libertad política, la cual consiste en “...*poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo*

¹ Doctrina que se ha convertido en principio del Estado constitucional y democrático de derecho. Para el estudio del principio de división de poderes debemos ubicarlo en una doble posición: en el ámbito de la ciencia política, construye y define su naturaleza como institución fundamental de la democracia y, en la ciencia jurídica, desarrolla sus características como parámetro normativo de distribución de competencias.

que no debe quererse. La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan...”.²

Señala Montesquieu que:

La democracia y la aristocracia no son estados libres por su naturaleza. La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y 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. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada.

Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.

...

*La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.*³

Reconoce que el código constitucional de una nación tiene por objeto la libertad política, la cual debe garantizarse, se erige como el espíritu de cualquier ley y quien se encargue de la elaboración de las leyes debe entenderlo así; en correlación con ello, sostiene, en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder

² Vid. De Secondat Barón de la Bredé y de Montesquieu, Carlos Luis, *Del Espíritu de las Leyes*, 17ª ed., trad. de Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 2007, Colección Sepan Cuántos, p. 144.

³ Ídem.

legislativo, el poder ejecutivo relativo a las cosas del derecho de gentes, y el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil.

Montesquieu afirma que cuando el poder ejecutivo y el poder legislativo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo no hay libertad; falta confianza porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

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 los particulares.⁴

Norberto Bobbio define la obra de Montesquieu como una teoría general de la sociedad, a partir del examen del mayor número de sociedades históricas. En una monarquía, como forma de gobierno, entre los súbditos y el soberano hay poderes o contra poderes que le impiden abusar de su autoridad. Estos contrapoderes están constituidos por cuerpos privilegiados que desarrollan funciones estatales y hacen imposible la concentración del poder público en manos de uno sólo y dan vida a una primera forma de división del poder, que Bobbio denomina “división horizontal”, para distinguirla de una “división vertical” relativa a la teoría de la separación de poderes, a la cual califica como una inspiración moderna de la teoría clásica del gobierno mixto (gobierno moderado para Montesquieu) basado en la división y el control recíproco de poderes.⁵

⁴ *Ibidem*, pp. 145-146.

⁵ Bobbio, Norberto, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, año académico 1975-1976*, 2ª ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 125, 133- 135.

Lo cierto es que la ciencia política atribuye a Montesquieu las bases del principio de división de poderes, sin embargo, no es el único que reflexionó sobre el tema. En su obra *Teoría General del Estado*, Carré de Malberg escribió:

No es la especulación abstracta lo que llevó a Montesquieu a descubrir este principio general. Mucho antes de haber sido anunciada en Francia en forma de principio, la separación de poderes había empezado a practicarse, en cierta medida, en Inglaterra. Allí, se había establecido la práctica de la misma, no en virtud de un principio preconcebido análogo al que desarrolla Montesquieu, sino por efecto de una lenta evolución histórica y bajo la influencia de las circunstancias. Fue el producto de la lucha secular sostenida por el parlamento inglés contra la potestad real, con objeto de limitar los derechos de la corona mediante esas dos asambleas, consideradas como representantes del pueblo inglés. El resultado de esta lucha fue, especialmente después de la revolución de 1688, el establecimiento de cierto equilibrio de potestad entre la realeza y las cámaras, que se tuvo especialmente, por medio de una distribución entre dichos órganos de los poderes legislativo y gubernamental. Este reparto y este equilibrio habían sido ampliamente realizados, cuando fue Montesquieu, durante dos años, 1729-1731, a estudiar sobre el terreno las instituciones inglesas. Las observaciones que realizó le llevaron a extraer una teoría general que trajo a Francia y que exponen el más famoso de los capítulos del espíritu de la ley, el capítulo seis del libro XI titulado "De la Constitución de Inglaterra".⁶

Es así que la conformación y posterior evolución de este principio obedece al cambio constante de las estructuras sociales y la complejidad de sus fenómenos, que exige del Estado una reinterpretación de sus instituciones políticas y jurídicas y, de ser necesario, un reconocimiento específico en el texto fundacional y en las normas que de ahí emanan; por tanto, el estudio de esta institución se agotará en el momento en que la sociedad encuentre una fórmula que mejor racionalice el

⁶ Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, 2ª ed., trad. de José León de Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 743-744.

ejercicio del poder público; mientras eso ocurre, continuaremos en el debate acerca de su perfil dinámico, contenido y alcances.

En el Estado constitucional y democrático de derecho⁷ ¿cuál es la justificación de la distribución del poder? La división de poderes como principio y como norma responde de origen a la libertad política, la cual encuentra su garantía en los límites al ejercicio del poder y sus correspondientes contrapesos, afirmación que trasciende hasta nuestros días, aunque con algunos matices que enunciare a continuación.

La libertad política contiene un núcleo fundamental que le otorga contenido y justificación. Este núcleo está conformado por la dignidad de la persona. No podríamos pensar en la libertad como una prerrogativa fundamental, sin asociar su contenido esencial a principios básicos como la autonomía de la voluntad y la inviolabilidad de la persona.⁸

Los actos de autoridad, en el ejercicio de la distribución del poder, pueden restringir con cierto grado de justificación la libertad política siempre que encuentren sustento en el texto constitucional, sin embargo, el ejercicio indebido de la función pública en perjuicio de un equilibrio de poderes, atenta en contra de la libertad y su

⁷ De acuerdo con Diego Valadés, el Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a las disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos. Por otra parte, las características del constitucionalismo democrático han consistido en el reconocimiento de los partidos políticos; en la garantía de procesos electorales libres e imparciales; en la descentralización del poder, incluyendo las formas del Estado federal y regional; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de democracia semidirecta, a veces, incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la revocación de los representantes. *Vid.* Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, 2a. Ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, pp. 18 y 19, 33 y 34.

⁸ Santiago Nino, Carlos, *Ética y Derechos Humanos un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2007, pp. 199 a 304.

núcleo fundamental constituido por la dignidad de la persona, en otras palabras, en la actualidad el principio de división de poderes responde a un concepto amplio de libertad política, que se traduce en la dignidad de la persona frente al poder público. Cualquier acto de autoridad que desconozca la separación de las funciones públicas, desconoce la esencia de la persona como valor supremo del ordenamiento fundacional del Estado.

Luciano Parejo Alfonso señala que los valores cumplen la doble función de orientar la creación, interpretación y aplicación de las normas y de organizar, a título de principios más abstractos y de mayor radio de acción, el ordenamiento en su conjunto, y refiere que:

Lo decisivo es que integran un verdadero sistema axiológico que, proporciona sentido al desarrollo constitucional y a las políticas y las acciones de los poderes públicos (en particular, el administrativo) están obligados a desplegar [...] Lo que en todo caso interesa retener es que: a) el Estado-poder es siempre un poder democrático y responsable último de las condiciones de la vida social, que actúa siempre desde y en el derecho; y b) el Estado ordenamiento responde a un sistema axiológico que [...] resulta indisponible para cualesquiera de los poderes constituidos.

La función práctica de esta construcción es muy importante: dota el ordenamiento jurídico, para su coherencia, de una premisa estimativa que opera como orientación y fuente de legitimación de la actividad de los poderes públicos, principio interpretativo del ordenamiento en su conjunto y criterio de control de la adecuación de la norma fundamental.⁹

En este despliegue valorativo, el principio de división de poderes adquiere una doble connotación: es una doctrina fundacional de cualquier Estado que se precie de ser democrático y que responde la dignidad de la persona como núcleo fundamental de la libertad política; y adquiere también una connotación normativa,

⁹ Parejo Alfonso, Luciano. Lecciones de derecho administrativo, 8a. ed., España, Tirant lo Blanch, 2016, p. 51.

en la medida en que una vez reconocido en el texto constitucional, opera como parámetro para la distribución funcional de competencias entre los órganos estatales.

El papel de los principios constitucionales es orientador de la gestión del Constituyente, del ejecutor de la Constitución y del investigador de la ciencia jurídica. Los principios inspiran a los preceptos del texto constitucional, a sus normas reglamentarias, a las sentencias judiciales y, en general, a sus ejecutores; son vitales en el proceso de su interpretación y aplicación. Su observancia brinda propiedad (en el especial sentido de la identidad) funcionalidad y legitimidad a un sistema constitucional; su incumplimiento lo desdibuja, lo hace disfuncional y deslegítima.¹⁰

La división de poderes como un principio fundador, se ocupa de la estructura y funcionamiento del Estado y como parámetro de distribución de funciones entre órganos estatales vincula al Constituyente y, por lo tanto, debe garantizar un espacio para el ejercicio del poder en condiciones democráticas para la ejecución equilibrada de atribuciones.

Se trata de un mandato asumido por los congresos constituyentes de occidente, en los procesos de creación original de la Constitución, que atiende al principio de Estado democrático, donde la división de poderes es una de las instituciones políticas y jurídicas fundamentales que la gran mayoría de las constituciones ha reconocido, con las características y forma de ser de cada sociedad.¹¹

¹⁰ Sagüés, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001, pp. 87-88.

¹¹ El principio de Estado democrático está conectado con la proclamación de la residencia de la soberanía nacional [...] y de la emanación de este de todos los poderes del Estado. Esto supone: a) La distinción entre poder constituyente y poder constituido, y la correspondiente sujeción del segundo a las determinaciones establecidas por el primero; b) La idea de que todo poder político tiene su origen y

De acuerdo con la clasificación de Néstor Pedro Sagüés (aunque con algunas adecuaciones a nuestro tema), podemos afirmar que la división de poderes es fundamental y opera sobre la base de cuatro subprincipios:

- El de *organización*: aconseja diagramar en la Constitución los poderes básicos del Estado y determinar cómo operan para tomar sus decisiones y cumplirlas.
- El de *distribución*: regula las competencias, facultades y atribuciones de cada uno de los órganos estatales, así como los derechos de los particulares frente al Estado o entre sí (particularmente, por lo que hace a la división de poderes, el principio de legalidad y la delimitación e indelegabilidad de las tareas) con las excepciones que la propia Constitución reconozca.
- El de *responsabilidad*: debe existir un control proporcional al poder que tenga el órgano; se destaca al control como una función estatal de rango similar al de otras funciones como el de decisión y el de ejecución.
- El de *finalidad*: obliga a definir en la Constitución cuales son los objetivos, metas, valores y postulados para los que existe el Estado, lo que impone

fundamento en el pueblo. En este sentido el principio democrático supone un concepto del poder y determina una forma del Estado regidos por el principio de la mayoría y el servicio último a la libre determinación y la plena realización de la persona en el seno de una sociedad justa. La consecuencia principal para la administración pública es la exigencia de la legitimación democrática del poder público administrativo en su conjunto, sea mediante la reconducción de su acción al soberano a través de la cadena de legitimación que culmina mediando el correspondiente gobierno en el parlamento [...] asegurando una cierta condición democrática de las decisiones administrativas, básicamente vía participación en la toma de decisiones (*cfr.*, Parejo Alfonso, Luciano, *op. cit.*, pp. 52-53).

construir el techo ideológico de la Constitución, útil para interpretarla y aplicarla fielmente.¹²

En este marco, Javier García Roca señala que la división de poderes es un subsistema dentro de un sistema más amplio cuyo fundamento como principio procede no de su positivización en normas jurídicas, sino de su lenta génesis y construcción a través de experiencias normativas. Como principio fundante de los entes estatales, es un puente entre el estado de derecho y la democracia y constituye una condición necesaria para la existencia de ambas, pues pertenece a una teoría de la democracia más allá de su análisis normativo.¹³ En palabras de José Ramón Cossío Díaz, estamos frente a un elemento fundamental de la matriz teórica del Estado.¹⁴

El carácter fundacional de la Constitución, obliga al Constituyente a regular, entre otros aspectos, lo indispensable para la estructuración y la actuación del Estado¹⁵, por tanto, la división de poderes se asume como un principio que funcionalmente se despliega como una directiva que orienta la organización del Estado, la distribución de competencias entre sus órganos, las responsabilidades frente a los mecanismos de control y límites del poder, cuya finalidad última es la garantía de la libertad política y de la dignidad de la persona, en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho.

2. La división de poderes como parámetro de distribución funcional de competencias

El principio de división de poderes en el ámbito normativo opera como un parámetro de distribución funcional de competencias en la organización de los poderes

¹² *Vid.*, Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, pp. 93-96.

¹³ *Cfr.*, García Roca, Javier, "Del Principio de la División de Poderes", *Revista de Estudios Políticos*, España, número 108, abril-junio 2000, pp. 41 a 42. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=265&IDA=17290>.

¹⁴ *Cfr.*, Cossío Díaz, José Ramón "Prólogo" en Nava Vázquez, César, *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2008, p. XVI.

¹⁵ *Cfr.*, Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, p. 96.

constituidos. Jorge Carpizo sostiene que la dispersión de competencias puede atender a dos directivas: la colaboración, en la que dos o incluso los tres órganos del Estado desarrollan la función establecida; y la noción de función formal y material, en la que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales, así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales.¹⁶

Del principio de división de poderes es posible rescatar la idea del reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; no solo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano -peligrosa para la democracia- sino también para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos; consecuentemente, la división de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de evitar su abuso en beneficio de la libertad y el desarrollo democrático, en pleno acatamiento del Estado social de derecho.¹⁷

Con relación a las características de nuestro principio como parámetro de distribución funcional de competencias, podemos enunciar las siguientes:

- Identificación de los tres órganos primarios del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial. La Constitución no solo reconoce la división de poderes, sino además genera las bases constitucionales sobre las que se fundan los órganos primarios del Estado que se encargarán de las diferentes funciones encomendadas a los tres órganos.¹⁸

¹⁶ Cfr., Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 14ª ed, México, Porrúa, 2004, p. 191.

¹⁷ Cfr., Orozco Henríquez, José de Jesús, "Comentario al artículo 49", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 8va ed, México, Porrúa, 1995, Tomo I, p. 596.

¹⁸ Aquí el debate se centrará en definir si los órganos constitucionales autónomos también son órganos primarios, cuáles son y qué características engloban.

- Dispersión eficiente de funciones. El principio identifica de manera genérica las tres funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) y las deposita inicialmente en los órganos primarios del Estado, sin embargo, reconoce facultades que guardan cierto grado de identidad, en otro tipo de órganos expresamente reconocidos en la Constitución (autónomos).
- Contenido material complementado. La dispersión de funciones se realiza en el cuerpo integral de la Constitución, es decir, son varios los preceptos que se encargan de darle contenido material; regularmente el Constituyente dispone de una manera ordenada la distribución de las funciones entre los diferentes órganos.
- Funcionalidad y no contradicción entre competencias otorgadas a los órganos depositarios del poder. La distribución de las funciones debe evitar al máximo las lagunas, las contradicciones o concentrar dos o más de estas funciones en un solo órgano o en un solo individuo, sin que esto implique acotar el dinamismo propio de la división de competencias.
- Garantía de no contradicción o de respeto a ámbitos competenciales. En el caso extremo de que subsistan conflictos competenciales, conflictos en la interpretación sobre el ejercicio de una función o actos invasivos de esferas de atribuciones ajenas, la Constitución debe establecer una garantía generalmente de carácter judicial, depositada en el Tribunal Constitucional, que le permita dirimir los conflictos y garantizar la regularidad de la fuerza normativa de la Constitución.

Con las características enunciadas, el principio de división de poderes opera en la mayoría de las constituciones, sin embargo, resulta indispensable que cada ordenamiento evalúe si estas condiciones se actualizan o es necesario la implementación de nuevas medidas de control para contrarrestar el ejercicio indebido de funciones públicas.

Diego Valadés señala que la eficacia del sistema de la democracia constitucional depende de los sistemas de control adoptados, que hagan funcional el poder, se garantice la fluidez de los procesos políticos y se garantice el origen del poder. Sostiene que el solo postulado de la división de poderes, no explica, en

nuestro tiempo, la compleja trama del poder. Cuando Montesquieu escribía no existían los distintos órganos, públicos y privados, que hoy complementan el ejercicio del poder¹⁹, como es el caso de los órganos constitucionales autónomos.

La creación de los órganos constitucionales autónomos (y de otros entes con menor grado de autonomía) responde a una práctica reciente que consiste en descentralizar ciertas funciones de los poderes clásicos, para depositarlas en un ente que garantice su ejercicio con independencia, objetividad y legalidad. En estas condiciones, la organización estatal da cuenta de novedosas relaciones de coordinación y colaboración entre órganos, que en mayor o menor medida encuentran sus límites en la especialización de sus funciones, con el objeto de desempeñar la función constitucional respectiva con mayor eficiencia y eficacia, así como para salvaguardar la dignidad humana, atendiendo al contexto político del país correspondiente (pareciera no tratarse de un principio estático o rígido -en el sentido de que “deba existir determinado órgano constitucional autónomo” en lugar de seguir confiriendo la atribución o función específica a alguno de los órganos clásicos del poder público- sino de una decisión organizativa a nivel constitucional para un buen o mejor gobierno; lo que sí pareciera es que, una vez tomada la decisión organizativa, se deben establecer garantías institucionales para que esa fórmula organizativa funcione de manera eficiente y eficaz, salvaguardando la dignidad humana.

Con todo, pese a las críticas de que ha sido objeto y a las transformaciones que ha sufrido la organización del Estado, coincido con José de Jesús Orozco Henríquez en que la división de poderes sigue siendo un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos de los países occidentales.²⁰

II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO MEXICANO

1. *Evolución normativa de la división de poderes*

¹⁹ Valadés, Diego, *El control del poder*, Argentina, UNAM – EDIAR, 2005, pp. 162 - 168.

²⁰ Cfr., Orozco Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, p. 595.

La división de poderes es una de las instituciones jurídicas fundamentales del Estado mexicano que, sistemáticamente con otros principios, garantizan estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto y rigen su vida política, social y económica. Pero ¿cuál es el origen del principio de división de poderes en el constitucionalismo mexicano?, ¿cómo ha evolucionado este principio de 1917 a la fecha?, ¿cuál es la función real de este principio frente a una compleja estructura de órganos, todos ellos creados en la Constitución? De estas condiciones, asociadas a la evolución normativa y cultural de nuestro objeto de estudio, daré cuenta en el presente apartado.

Las instituciones jurídicas fundamentales demandan una constante actualización de las normas que les dan contenido y el principio de división de poderes no es la excepción. La evolución del concepto atiende a dos factores estrechamente vinculados: el normativo, dado que se trata de un concepto eminentemente jurídico y en constante evolución; y, el cultural, en el que la distribución de competencias debe adaptarse a nuevas formas de comprensión de los fenómenos regulados, al uso social del derecho y al sentido cambiante y actual de las instituciones, conceptos, procesos y demás componentes sociales.

En este apartado y en el siguiente analizaré la evolución, los cambios y adaptaciones normativas y culturales del principio de división de poderes en la Constitución de 1917, no solo como objeto de estudio normativo, sino además como instrumento dinámico adaptable a cada momento histórico gracias a su perdurabilidad.

El estudio en cuanto a la evolución normativa de la división de poderes que expondré a continuación, dará cuenta de cómo la Constitución vigente a partir de 1917 y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han moldeado nuestro principio para definir sus características y alcances.

El texto original del artículo 49 de la Constitución establecía claramente el principio de la separación de poderes, con los elementos que en esencia conocemos hasta ahora: *“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su*

ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”; y el segundo párrafo señalaba: “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.”

Este precepto ha sido reformado en dos ocasiones, para establecer lo siguiente:

DOF 12-08-1938	DOF 28-03-1951
<p><i>El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</i></p> <p><i>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 se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.</i></p>	<p><i>El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</i></p> <p><i>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 al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.</i></p>

Jorge Carpizo comenta que la Constitución de 1917 volvió a la tesis correcta; pero a pesar de que Carranza había criticado el sistema de facultades extraordinarias para que el Ejecutivo legislara sin la intervención del Congreso seguido en las décadas anteriores, el 8 de mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución de Querétaro, él pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esa autorización no se siguieron los supuestos ni el procedimiento del artículo 29; fue el principio a partir del cual todos

los presidentes de la revolución hasta 1938, legislaron en tiempos de paz y sobre todas las materias.²¹

En 1938, el presidente Cárdenas, después de haber hecho uso de dicha facultad en tiempos de paz, haciendo a un lado el supuesto del artículo 29, quiso salvar el propio artículo y regresar a su correcta interpretación: que sólo se podía conceder facultades extraordinarias para legislar si antes se habían suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. Y, por tanto, propuso y logró una reforma constitucional, adicionándose el artículo 49 con la frase: en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.²²

Sobre este tema Héctor Fix Fierro señala que, por una práctica viciada, que proviene del siglo XIX, el ejecutivo solicitaba y el Congreso le concedía, facultades para expedir determinadas leyes en tiempos de paz; así se expidió, por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal, de 1928, para acabar con esta práctica que anulaba la división de poderes, como ya lo indicamos, en 1938.²³

²¹ Jorge Carpizo señala que entre algunos de los principales cuerpos legales que en esos años expidieron, podemos mencionar: la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1929, la Ley General de Comunicaciones, la Ley de las Instituciones Financieras y de Crédito, las reformas del Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Cooperativas, el Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal y territorios, la Ley Orgánica de Justicia Federal, el Código Agrario, la creación de la Comisión Federal de Electricidad, la reforma de procedimiento de los tribunales del distrito y territorios federales, el Código Fiscal y leyes sobre marina mercante, obras públicas, educación, agricultura y sanidad pública (*cfr.*, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, p.102).

²² *Cfr.*, *ibídem*, p. 103.

²³ Fix Fierro señala que se entiende que el Congreso es quien decide cuáles son las facultades necesarias que debe conceder al Ejecutivo. Aquí se plantea la cuestión de si el Congreso puede delegar facultades que no le competen en tiempos de normalidad, por corresponder a los estados. La Constitución no lo autoriza expresamente, pero podría argumentarse, señalando que sólo el presidente puede suspender las garantías individuales, expedir la legislación de emergencia, esta no sería totalmente eficaz y no pudiera referirse transitoriamente a materias reservadas a las entidades federativas. Como legitimación puede decirse las facultades implícitas concedidas al congreso en el artículo 73, para hacer efectiva sus propias facultades y las demás otorgadas por la constitución de los poderes de la unión. La

En 1942, el presidente Ávila Camacho solicitó y obtuvo las facultades de emergencia que la Constitución consagra. México en aquellos días estaba en guerra con las potencias del eje. Cabe señalar que en este caso, previamente se expidió el decreto para suspender las garantías individuales, con motivo de la declaración de guerra. El problema que entonces se planteó, fue que el Ejecutivo expidió una serie de leyes que no tenían nada que ver con la emergencia, como la Ley de la Lotería Nacional, los decretos que crearon el Colegio Nacional, el Hospital Infantil, el Instituto Nacional de Cardiología, entre otros.²⁴

El 28 de marzo de 1951, se publicó una adición al artículo 49, para establecer que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. Recordemos que el artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución faculta al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación, o exportación, 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 cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, señala este precepto constitucional, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá su aprobación del uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

Frente a este proceso de reformas que en cierta medida buscaron acotar el ejercicio indebido de la facultad del ejecutivo para legislar, nos encontramos con la conformación de un sistema de contrapesos a cargo del Congreso, que en décadas

legislación de emergencia, es decir, las leyes que el ejecutivo expide con motivo de esta, pierden vigencia el momento en que se da por terminada la situación de peligro. El congreso no puede simplemente ratificar las como se hizo en 1945, pues la Constitución otorga esta facultad del poder legislativo. Para que la legislación de emergencia pueda adscribir permanencia es necesario que se presente como iniciativa al Congreso y se discuta y apruebe conforme al procedimiento legislativo ordinario (*cfr.*, Fix Fierro, Héctor, comentario al artículo 29 constitucional, *Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos comentada*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, t. I, pp. 375-377).

²⁴ *Cfr.*, Carpizo, *op. cit.*, 103.

recientes ha logrado alcanzar cierto grado de efectividad frente al amplio aparato administrativo a cargo de una administración pública subordinada al presidente de la República.

En este proceso de modificaciones a la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere que la división de poderes que se establece en el artículo 49 de la Constitución presenta las características siguientes:

- No constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Constitución;
- Estas excepciones permiten 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;
- El carácter flexible del principio de división de poderes no significa que el Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan arrogarse facultades que corresponden a otro ente, ni que las leyes ordinarias puedan atribuirles, en cualquier caso, facultades que incumben a otro poder, y
- 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 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 que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia.²⁵

Josefina Cortés Campos, a partir de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado acerca de este principio, señala que en nuestro sistema, el control entre poderes tiene lugar a través de distintas vías y con distintas intensidades:

²⁵ Tesis Aislada: “DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.” Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 151-156, Tercera Parte, p. 117.

a. La primera de ellas se encuentra dada por la sola atribución de facultades a fin de permitir a un poder el ejercicio libre e independiente de competencias, garantizadas por mecanismos judiciales también previstos en la Constitución.

b. La segunda vía de control permite que los distintos poderes ejerzan funciones que en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder utilizando como criterio de ordenación al principio de jerarquía. Es el caso de los nombramientos hechos por el Congreso o cuando éste actúa como jurado en los casos de juicio político o declaración de procedencia, la facultad reglamentaria del presidente y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (para su régimen interior) entre otras.

c. La tercera posibilidad de control opera través de un mecanismo de colaboración basado en la participación de dos de los poderes como condición indispensable para la validez de un acto, como ocurre con los nombramientos hechos por el Ejecutivo y aprobados por el Senado, la facultad de veto y el proceso legislativo.

d. El cuarto supuesto de control permite que se ejerzan funciones propias de un poder sobre otro poder, como la obligación de informar a la Auditoría Superior de la Federación o de rendir informes al Congreso acerca del uso de las atribuciones a que se refiere el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, en materia de tasas generales de importación y exportación.

f. Como quinta posibilidad de control que podría ubicarse dentro de la segunda, pero que se distingue de ese supuesto por el resultado asociado al ejercicio control, el ordenamiento jurídico mexicano prevé la auténtica capacidad de sanción de un poder respecto de otro, como es el caso del juicio político, la declaración de procedencia o, incluso, la destitución del cargo ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de incumplimiento de

sentencias dictadas en los juicios de amparo, controversia constitucional o acciones de inconstitucionalidad.²⁶

En estas condiciones el principio de división de poderes en nuestro sistema jurídico ha evolucionado hasta convertirse en una garantía de juridicidad y legalidad; diversos órganos pueden cumplir funciones normativas de distinto tipo y esas funciones pueden adscribirse a los diferentes órdenes que constituyen nuestro sistema federal, y al mismo tiempo es una garantía del sistema de equilibrio en el ejercicio del poder público, en el que la democracia se erige como el fin constitucional que se persigue, por tanto, debemos considerar que opera en un sentido horizontal, es decir, entre los órganos que pertenecen al mismo orden de jurídico de gobierno, y en un sentido vertical entre los órganos que pertenecen a distintos órdenes jurídicos.

En resumen, de la evolución normativa de la división de poderes y su interpretación, se desprende la exigencia de un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional en perjuicio de la libertad política y de la dignidad de la persona. El papel de los instrumentos de control es básico para garantizar que el ejercicio de las funciones se realice con estricto apego al principio de legalidad.

2. Evolución cultural de la división de poderes

A más de cien años de la promulgación de la Constitución es conveniente analizar el entorno complejo que ha rodeado al principio de división de poderes en el Estado mexicano y que ha condicionado su evolución cultural en nuestro ordenamiento; principio que de 1917 a la fecha evolucionó adaptándose a un ambiente definido por dos factores:

²⁶ Cfr., Cortés Campos, Josefina, y Raigosa Sotelo, Luis, *Las facultades de control del Senado de la República*, México, Senado de la República-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Miguel Ángel Porrúa, pp. 124-130.

- a. Interno, determinado por conflictos sociales y políticos, crisis económicas, corrupción en las esferas de poder y en ciertos sectores de la iniciativa privada, y un lento proceso de transición democrática, y el segundo factor es,
- b. Externo, generado por la globalización económica y jurídica, definido por los procesos de integración económica a través de la suscripción de tratados internacionales en materia comercial y arancelaria y la relación, cada vez más intensa, con diversos organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otros, además de la presencia cada vez más recurrente, de la jurisdicción internacional en materia comercial y de derechos humanos para la solución de conflictos internos.

Ambos factores han generado culturalmente cambios importantes en la separación funcional de las competencias a cargo de los órganos estatales y motivaron la creación de estructuras estatales novedosas para garantizar la eficiencia y, en cierto grado, la autonomía e independencia de las funciones a cargo del Estado.

La evolución cultural del principio de división de poderes en México (de 1917 a 2019) y su entorno, debe estudiarse a partir de dos componentes que estimo condicionaron y dieron forma a la separación de funciones que hoy nos rige: 1. La existencia de un modelo presidencialista frente a un lento proceso de transición a la democracia no agotado; y 2. Los problemas de la economía de México que, de cierta forma, favorecieron la concentración de funciones y de decisiones en el Poder Ejecutivo, que para la segunda mitad del siglo XX nos obligó a migrar de un modelo económico basado en el “desarrollo estabilizador”, a una política económica neoliberal, en un contexto de globalización económica (que indirectamente motivó el establecimiento de órganos constitucionales autónomos) y favoreció la influencia de las decisiones adoptadas por organismos internacionales con impacto en la jurisdicción interna, particularmente en el ámbito económico y judicial.

A. El presidencialismo y la transición democrática

De acuerdo con Jorge Carpizo, las causas del predominio del presidente mexicano (vigentes de Álvaro Obregón en 1920 a Ernesto Zedillo Ponce de León en 2000) 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 de la Nación 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 del presidente de la República.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles de 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 metaconstitucionales, 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 (ahora Ciudad de México).

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.²⁷

Con estas atribuciones el presidente de la República gobernó el país durante ocho décadas. Entre 1917 y 1938 fue tan evidente el peso de la figura presidencial, que en distintos momentos concentró la facultad legislativa, al amparo de lo previsto en el artículo 29 constitucional, como lo analizamos en el apartado anterior.

A pesar de ello, el presidente de la República, motivado por presiones políticas y económicas, promovió reformas importantes para ceder espacios a la oposición en el Congreso, con lo cual se inició un proceso de transición que llevó a México a vivir un cambio de partido político en la oficina presidencial en el año 2000.

Son bastantes y muy variadas las reformas constitucionales que constituyen la apertura democrática en México.²⁸ En mi opinión las reformas constitucionales de mayor relevancia son:

- En 1963 y 1972 se adoptó y amplió el sistema de diputados de partido para propiciar el acceso así fuese en forma marginal, de los partidos minoritarios a la Cámara respectiva.
- En 1977, a través de la llamada reforma política, se estableció el llamado sistema representativo mixto con dominante mayoritario, elevándose la

²⁷ Cfr., Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

²⁸ Jesús Orozco hace un recuento muy completo de las reformas por las que avanzaron los tres órganos depositarios del poder, de la década de los setentas al dos mil (*vid.* Orozco Henríquez, José de Jesús, comentario al artículo 49 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, t. I, pp. 567-596).

Cámara de Diputados a 400 miembros con lo cual casi se duplicó. Se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con objeto de que el poder legislativo pudiera cumplir mejor sus funciones. Se otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República y se concedió al legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

- En 1986 se conservó básicamente el sistema mixto con dominante mayoritario previsto en 1977, pero la Cámara de Diputados se amplió a 500 miembros, 300 electos por votación mayoritaria relativa y 200 diputados por el principio de representación proporcional y se estableció la cláusula de gobernabilidad y se previó que ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos 350 diputados es decir el 70% de la integración del total de la cámara.
- En 1990 la organización de las elecciones federales en México se encomendó a un novedoso organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral. Se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral
- Como consecuencia de la elevación del nivel constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para reforzar su carácter autónomo en 1992, se confirió legalmente a la Cámara de Senadores o a la Comisión permanente en su receso, la atribución de aprobar la designación de su presidente que haga el ejecutivo federal.
- En 1993 se otorgó autonomía al Banco de México, la cual queda garantizada en tanto que los integrantes de su junta de gobierno son designados para un periodo de ocho años, durante el cual son inamovibles, por el Ejecutivo con la aprobación de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso.

- Con motivo de la reforma político electoral de 1993 se prevé la apertura del Senado a las minorías en tanto que en cada estado y en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) se eligen cuatro senadores, tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y otro no es asignado a la primera minoría.
- La reforma constitucional del 18 de mayo de 1994, al artículo 41, se logra la llamada ciudadanización y consecuente despartidización de los órganos electorales, de tal manera que sean los propios representantes de la sociedad civil quienes tienen la mayor responsabilidad de decisión en todos y cada uno de los diversos órganos colegiados encargados de la organización de los comicios.
- En cuanto a la administración del presidente Ernesto Zedillo como parte de la trascendental reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, se dieron importantes cambios en la estructura del Poder Judicial en materia de control constitucional de normas y actos, a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; y se dotó al Congreso de importantes atribuciones en materia de control gubernamental.
- Con el presidente Felipe Calderón entraron en vigor importantes reformas en materia de contabilidad gubernamental para facultar a la Auditoría Superior de la Federación la ejecución de auditorías de desempeño; además de las reformas en materia de derechos humanos y amparo.
- Con el presidente Peña Nieto se nacionalizó la organización de las elecciones, federales y estatales, se concentraron los nombramientos de las autoridades electorales en los órganos federales y se transformaron en órganos constitucionales autónomos los entes encargados de las telecomunicaciones y la competencia económica, y en comisiones reguladoras con autonomía técnica constitucional los órganos encargados de la regulación energética y de los hidrocarburos.

Este largo proceso de cambios y reformas constitucionales nos permite advertir que el proceso de transición democrática ha sido lento y estamos lejos de afirmar que en breve lo agotaremos, sin embargo, los cambios estructurales a la organización política interna del Estado nos dan cuenta de una división de poderes dinámica y flexible, en la que el Ejecutivo ha dejado de ser el centro de las decisiones estatales. El papel del Congreso es fundamental para el ejercicio coordinado de las competencias que la constitución reconoce a cada uno de los órganos, a través de facultades de control coordinadas con los órganos que gozan de autonomía y que están reconocidos en la Constitución.

B. El Poder Ejecutivo y la economía de México

Promulgada la Constitución en febrero de 1917 y vigente a partir de mayo de ese año, era necesario configurar las instituciones que culminarían los anhelos de la revolución mexicana y se encargarían de garantizar el reparto agrario, la distribución equitativa de la riqueza y, en general, la estabilidad social y política.

Se trata de un proceso del que difícilmente podríamos afirmar que en algún momento culminó, sin embargo, con respecto al Poder Ejecutivo y la economía nacional, es posible identificar las políticas que México adoptó, fundamentalmente, en el ámbito de la administración pública.

Enrique Cárdenas Sánchez distingue cinco etapas de la economía mexicana²⁹, las cuales tomaré en consideración para verificar las transformaciones de la división de poderes en nuestro ordenamiento, a la luz de los cambios en la política económica y de mi parte agregaré una sexta etapa como se indica a continuación:

- a. Un modelo de “estado desarrollista”, de 1920 a 1940.

²⁹ Para la elaboración de este apartado tomé como base las obras de Cárdenas Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana de 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015; y Rosas, Alejandro y Villalpando, José Manuel, *Presidentes de México*, México, Editorial Planeta, 2010.

- b. La etapa de la “estabilidad y crecimiento con inflación”, de 1940 a 1954.
- c. El modelo de “desarrollo estabilizador”, de 1954 a 1971.
- d. La “crisis de la deuda”, de 1972 a 1984.
- e. El modelo económico “neoliberal”, de 1985 a 2000.
- f. México y la globalización económica.

Entre 1917 (Venustiano Carranza) y 1940 (último año de gobierno de Lázaro Cárdenas), México se muestra como una nación en busca de paz social y estabilidad económica, frente a severas crisis de política interna. En este periodo se fundó el Partido Nacional Revolucionario³⁰ y con ello se gesta la figura de un jefe del Ejecutivo fuerte, concentrador de funciones y de poder, nació el Presidencialismo en México, al grado de que hubo quienes no dudaron en reformar la Constitución con intentos reeleccionistas, como fue el caso de Álvaro Obregón en 1928.³¹

Por lo que hace al principio de división de poderes, se trata de un periodo en el que el presidente de la República se ubica en el centro de las decisiones políticas, económicas y sociales, justificado en cierta medida por los conflictos que permanecían latentes en diversas regiones del país y la inestabilidad económica del exterior con efectos directos en la economía mexicana.

La nación enfrentó en 1929, la “Gran depresión”, crisis económica provocada por la burbuja especulativa de los accionistas norteamericanos, asociada al exceso de oferta en los servicios y productos que los Estados Unidos ofrecían al mercado europeo.³² México resintió la crisis fundamentalmente en tres ámbitos: 1. La disminución de demanda y precios del sector exportador por la caída del ingreso de los Estados Unidos y otros países; 2. El deterioro de la balanza comercial y de

³⁰ 4 de marzo de 1929.

³¹ Cfr., Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., p.56.

³² Estados Unidos proporcionaba a Europa bienes y servicios indispensables para la subsistencia de aquellas naciones, después de una devastadora primera guerra mundial que les dejó en una severa crisis.

servicios, lo que provocó la disminución de las reservas internacionales y la reducción de la cantidad de dinero en circulación, contracción monetaria que provocó el alza de las tasas de interés; y 3. La reducción de los ingresos fiscales y la consecuente afectación de las finanzas públicas. También se presentó una reducción de los salarios, a causa de dos factores, por una parte, 310,000 mexicanos fueron repatriados de Estados Unidos a México entre 1929 y 1933, lo que trajo consigo la disminución de la entrada de divisas, con los efectos recesivos de la reducción de importaciones y, por otra, se retiró el apoyo gubernamental al movimiento obrero, lo que generó la obstrucción del proceso de contratación colectiva y dificultó la defensa de los salarios, el trabajo y otras prerrogativas.³³

El Poder Ejecutivo tuvo que adoptar una serie de medidas que le permitieron hacer frente a la difícil situación económica que atravesaba el país, con un Congreso que fungió como un espectador de las acciones emprendidas por el gobierno, particularmente por el Presidente:

- Ante la disminución de las exportaciones, se incrementaron los impuestos al comercio exterior para favorecer el consumo interno;
- Se establecieron nuevos impuestos a la producción industrial y el comercio y
- Se redujo el gasto público para impedir un déficit comercial que no se podía financiar, dado que no había crédito interno ni externo.³⁴

Ante la inexistencia de instrumentos de política económica, el gobierno mexicano regresó al patrón oro con el propósito de conservar el valor de la moneda y detener la depreciación del peso plata, acuñó pesos en oro y dejó de pagar la deuda en oro, política que tuvimos que abandonar para permitir un crecimiento con inflación caracterizado por la conservación del valor de la moneda a través del trabajo y el desarrollo de la industria.³⁵

El cardenismo se caracteriza por el reparto agrario, la expropiación del petróleo y la política expansionista deficitaria. En este sexenio se sientan las bases

³³ Cfr., Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, pp. 403-447.

³⁴ Cfr., *ibídem*, p. 439.

³⁵ Cfr., *ídem*.

del presidencialismo que perduró por más de setenta años. En 1936 nació la Confederación de Trabajadores de México y dos años más tarde la Confederación Nacional Campesina; ambas constituyen los dos sectores fuertes de la organización política que en 1938 cambiaría de nombre a Partido de la Revolución Mexicana. El motor de la economía era la industria frente a la incertidumbre por la aceleración del reparto agrario, lo cual aumentó la superficie de la tierra cultivada y sus rendimientos.³⁶

En este marco, el presidente Lázaro Cárdenas sienta las bases de un modelo económico que favorece el desarrollo de la industria nacional, la distribución de la tierra y la explotación del petróleo en manos de la Nación. Nace Petróleos Mexicanos en 1938 y reorganiza a la Comisión Federal de Electricidad creada en 1933; y por lo que hace al principio de división de poderes, la figura presidencial adquiere las bases para consolidarse en las próximas décadas como el poder concentrador de las decisiones nacionales, con una oposición débil, a pesar de que en 1939, el abogado Manuel Gómez Morín funda el Partido Acción Nacional.³⁷

La etapa de la “estabilidad y crecimiento con inflación”, comienza en 1940 (Manuel Ávila Camacho) y concluye con la devaluación de 1954 (Adolfo Ruíz Cortines). En esta etapa México logra un acuerdo que significó una reducción del 90% de la deuda con Estados Unidos. La Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto favorable en la economía mexicana gracias al fuerte estímulo por los flujos de capital del exterior, los esfuerzos industrializadores de la década de 1930 se vieron fortalecidos por la alta demanda interna y externa, crece la producción nacional y se favorece la sustitución de importaciones con aranceles o impuestos a la importación que protegían a los productores nacionales de la competencia internacional. En 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1946 el

³⁶ Cfr., *ibídem*, pp. 448-492.

³⁷ Aboites Aguilar, Luis, “El último tramo 1929-2000, *Nueva historia mínima de México*, Colegio de México, México, Colegio de México, 2004, pp. 262-270.

Partido de la Revolución Mexicana fue sustituido por el Partido Revolucionario Institucional, y en 1948 se establece el impuesto sobre ingresos mercantiles.³⁸

La guerra permitió a México continuar con un proceso de industrialización en tres aspectos muy favorables:

- a. La multiplicación de fábricas, técnicos y obreros, a través de innovaciones tecnológicas que favorecieran la productividad en el trabajo y mayores ganancias para los empresarios, mejores salarios para los obreros y más impuestos para la hacienda pública. Se controló la inconformidad de los trabajadores a través de los sindicatos.
- b. Regulación de los precios de los alimentos en las ciudades y se crearon instituciones como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias en 1938, la Compañía Importadora y Exportadora Mexicana, en 1949, y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en 1961.
- c. La urbanización concentró el desarrollo de la industria en Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México.³⁹

Lo que podemos observar en este periodo es una importante concentración de competencias fiscales y de gobierno en la federación, en perjuicio de los estados y los municipios, tales como la imposición federal como el impuesto sobre la renta, al valor agregado, entre otros, recaudados exclusivamente por las autoridades federales, bajo el argumento de organizar y uniformar el sistema tributario.

El modelo de “desarrollo estabilizador”, se ubica de 1954 (Adolfo Ruíz Cortines) a 1971 (Luis Echeverría Álvarez). Esta etapa se caracteriza por un crecimiento económico sostenido, la estabilidad de los precios, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la industria en manos de empresarios cercanos al jefe del Ejecutivo Federal en turno, quienes gozaron de incentivos fiscales para la

³⁸ Cfr., *ibídem*, pp. 270-280.

³⁹ Cfr., *ídem*.

atracción de sus inversiones. El desarrollo estabilizador busca combinar crecimiento económico con estabilidad de precios. Entre las principales características están:

- Estabilidad de los precios internos, a través de la división del trabajo entre gobierno, empresarios y banqueros, maestros y burocracia, y campesinos.
- Inversión privada alta, utilidades considerables, apoyo del gobierno con subsidios, y la ausencia de gravámenes en exceso a las utilidades e intereses provenientes de dividendos;
- Desarrollo de la industria manufacturera con el desarrollo de tecnologías;
- Sistema de protección de la industria nacional frente al exterior, a través de aranceles e impuestos altos a la importación y a la exportación;
- A cambio la Secretaría de Hacienda definiría toda la política económica y social y ciertas actividades prioritarias para el desarrollo nacional como los energéticos;
- Se reconocen derechos con orden y disciplina a los trabajadores organizados en sindicatos;
- Se fomenta confianza en el campesino y se le garantizan precios de competitivos para los productos del campo, sistemas de almacenamiento, crédito, extensas tierras con agua, mecanizar y tecnificar cultivos, siempre que hubiera seguridad y paz social en el campo, y
- Se consolida la rectoría económica del Estado en una economía mixta.⁴⁰

Entre los problemas que produjo fue el excesivo endeudamiento externo, escasez de ahorro público, creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, concentración de la riqueza, rezago en servicios sociales, concentración de la propiedad de los medios de producción, penetración del capital extranjero, insuficiencia agropecuaria, ineficiencia industrial, creciente subempleo, debilitamiento del sector público, insuficiente práctica democrática.⁴¹

A partir de 1972 (Luis Echeverría Álvarez) México enfrenta una severa crisis provocada por los altos niveles de endeudamiento con el exterior. A pesar de que

⁴⁰ Cfr., Cárdenas Sánchez, *op. cit.*, pp. 568 a 573.

⁴¹ Cfr., *ídem*.

la economía vive un repunte entre 1976 y 1980 (López Portillo) gracias al descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo y al incremento de los precios del barril de crudo, resultó con consecuencias mucho más graves, pues el gobierno federal contrajo más deuda, con la garantía de que los hidrocarburos darían lo suficiente para cubrir los compromisos asumidos, sin embargo, no fue así, y para 1982 fue necesario devaluar nuevamente la moneda de \$12.50 pesos a casi \$20.00. En 1982 se devaluó la moneda y se mantuvo la política de expansión lo cual incrementó el déficit público, se agotó el acceso al crédito externo, y se tomaron decisiones como la expropiación de la banca, rompiendo con ello alianzas históricas entre el gobierno y el sector privado, particularmente con los banqueros.⁴²

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid en 1982, se inician reformas constitucionales importantes para el combate a la corrupción y se adoptan medidas extremas de austeridad. Se dio un intento de renegociar la deuda, sin mucho éxito y se acudió al Fondo Monetario Internacional en busca de crédito, a cambio de medidas extremas de austeridad en el gasto público. El déficit público, adoptó un programa de estabilización y participación del sector privado, obreros y campesinos, la inflación cedió pero en 1988 la economía seguía estancada, sin embargo, México ingresa al GATT y con ello se sientan las bases de una política económica que se abriría a los mercados internacionales.⁴³

Con el presidente Carlos Salinas se establecen las bases de una política neoliberal⁴⁴, en la que se renegóció la deuda, se suscribió Tratado de Libre

⁴² *Cfr., ibídem*, pp. 640-655.

⁴³ *Cfr., ibídem*, pp. 640-698.

⁴⁴ En las teorías clásicas neoliberales, encontramos las de F.A. Hayek, Milton Friedman. Se reconoce la existencia del individuo, sus ideas y puntos de vista; la competencia de mercado como condición social y económica la cual representa la opción más amplia de la libertad; el Estado interviene para crear las condiciones necesarias para la competencia y garantizar la organización de esta a través de un sistema jurídico apropiado de políticas monetarias, de control de los monopolios, de defensa y policía; el mejor funcionamiento de la sociedad y de la economía remite a la asignación eficiente de los recursos humanos y naturales a través del mercado, en contraposición al concepto de igualdad; y la libre competencia garantiza la libertad política como condición de la libertad económica. *Cfr.* Bonano, Alessandro,

Comercio para América del Norte, se privatizaron la mayor parte de las empresas públicas y de la banca comercial, se favoreció la apertura de la inversión extranjera, se modificó la Constitución para regular la propiedad ejidal, y se otorgó autonomía al Banco de México. En este periodo, se presentan las principales reformas constitucionales que vinculan a la economía con la apertura democrática, es decir, no sólo se sientan las bases neoliberales de la economía basada en un mercado abierto a las importaciones y exportaciones, con incentivos fiscales a la inversión extranjera, la participación de la iniciativa privada en sectores prioritarios y estratégicos para el Estado mexicano, sino además se configura una distribución equilibrada que daría cuenta de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.⁴⁵

Además, a partir del 2000 es posible observar el establecimiento de los primeros órganos reguladores del Estado, como la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Reguladora de Energía, entre otras, con el propósito de descentralizar ciertas funciones de la sede del Ejecutivo, que con el paso de los años adquirieron autonomía técnica y financiera.

Es así que la evolución de la economía mexicana también da cuenta de un proceso importante de equilibrio de poderes, en donde el Ejecutivo se erige inicialmente como el concentrador de las funciones estatales y con el paso del tiempo se ve obligado a ceder espacios de poder en beneficio de una apertura democrática, que eventualmente se tradujo en una novedosa configuración de la estructura orgánica estatal.

Estos acontecimientos han llevado el problema de la división de poderes a un nuevo escenario: México y la globalización económica y jurídica. En estrecha vinculación con lo anterior, me propongo dar cuenta ahora del fenómeno de la

Martínez Gómez, Francisco y Aboites Manrique, Gilberto, *El neoliberalismo un momento de la globalización*, México, Fontamara, 2016, pp. 48-55.

⁴⁵ Cfr., *ibídem*, pp. 699-733.

globalización económica que ha traído consigo un efecto también normativo globalizador e impacta en la división de poderes en México.

Por globalización de la economía suele entenderse el fenómeno actual de creciente apertura y transnacionalización de los mercados de materias primas, producción, capitales, finanzas y consumo, con el consiguiente incremento drástico de la movilidad de las actividades económicas y de las empresas y cada vez mayor interdependencia económica de los distintos países. La globalización económica es sólo una de las distintas dimensiones de la globalización, que significa la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil.⁴⁶

Oriol Mir Puigpelat identifica como factores de la globalización: en primer lugar, la crisis del patrón monetario mundial producida principios de los años 70 con el fin del patrón oro decidido de forma unilateral por el gobierno norteamericano. En segundo lugar, las dos crisis del petróleo de los años 1973-1974 y 1978-1979. En tercer lugar, la supresión o reducción de las barreras jurídicas de regulación de los mercados financieros, reducción de aranceles, de los límites existentes a las importaciones y de las trabas al establecimiento de empresas extranjeras, a la circulación de bienes, servicios, capitales y en mucha menor medida personas, producida tanto a nivel regional en el marco de las áreas de integración económica que ya existían como mundial. En cuarto lugar, la enorme reducción del costo de los transportes internacionales. En quinto lugar, la nueva organización descentralizada y en red de las grandes empresas multinacionales, corporaciones transnacionales, así como sus nuevos métodos productivos adaptados a la actual sociedad de la información. En sexto lugar, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en especial en Internet, producido en los últimos años. En séptimo lugar, el factor de tipo ideológico, la caída del Muro de Berlín de 1989 y tragedia del socialismo real en la antigua Unión Soviética y en los países del

⁴⁶ Mir Puigpelat, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*. España, Thomson-Civitas, 2004, pp. 27 y 28.

este de Europa, así como la progresiva conversión de China en una economía de mercado.⁴⁷

México no es ajeno a este fenómeno de la economía mundial y hoy día los organismos internacionales de los que formamos parte, juegan un papel fundamental en la configuración del ordenamiento jurídico mexicano en materia económica y derechos humanos.

Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, de la cual México es parte, ha adoptado diversas políticas para evitar la erosión de la base gravable acumulada en los países miembros y el eventual traslado de las utilidades a paraísos fiscales. Con motivo de tales recomendaciones, México, particularmente el Congreso y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han adoptado en la Ley mecanismos novedosos de recaudación a través del manejo de plataformas electrónicas que facilitan la revisión de los contribuyentes y, eventualmente, la identificación de operaciones inexistentes o ficticias.

En materia de derechos humanos, la Organización de Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, la sociedad civil organizada y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre otros actores, impulsaron la reforma constitucional que en 2011 culminó con una nueva configuración y reconocimiento de los derechos fundamentales en la Carta Magna.

La Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, también ha impactado en forma directa las fuentes normativas en México, destacando de forma decisiva el equilibrio de las funciones estatales. Las resoluciones dictadas en los casos “Jorge Castañeda Guttman”, “Rosendo Radilla”, “Rosendo Cantú y otra”, “Cabrera García y Montiel Flores”, toda contra “México”, nos han obligado a reconfigurar el

⁴⁷ Cfr., *ibídem*, pp. 30-33.

ordenamiento en beneficio de una defensa y protección real de los derechos humanos en territorio nacional.

En este contexto, Oriol Mir señala que los principales efectos de la globalización económica sobre el derecho y el derecho administrativo son:

a. La pérdida del poder del Estado-nación ante las corporaciones transnacionales y las organizaciones internacionales.

b. La progresiva erosión del Estado nación como espacio territorial y social en el que se adoptan de forma libre independiente las decisiones políticas fundamentales y se elaboran de manera autónoma las normas jurídicas correspondientes, y

c. La crisis en definitiva de la noción de soberanía estatal.⁴⁸

Por tanto, el estudio del principio de división de poderes no se agota con el conocimiento de las estructuras internas del Estado. Debemos necesariamente verificar la forma en que los organismos internacionales intervienen la soberanía estatal y acotan las funciones de los órganos depositarios del poder, a partir de políticas definidas en el ámbito supranacional, que México previamente ha reconocido.

A esto debemos sumar la constante presión que recibimos de Estados Unidos de América que nos obliga a tomar decisiones de política interna, en busca de que México no sea sancionado o no vea limitado su crecimiento económico. Tal es el caso del nuevo Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que sustituye, de alguna manera, el Tratado que se firmó en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Para lograr que Estados Unidos suscribiera el referido instrumento comercial, fue necesario realizar diversas modificaciones a nuestra legislación interna en materia de trabajo. Tuvimos que

⁴⁸ Ídem.

implementar una reforma constitucional, que continuo con un proceso de reformas amplio a la Ley Federal del Trabajo.

En otro hecho también de relevancia, en junio de 2019 Estados Unidos amenazó a México con gravar las mercancías mexicanas con un 5%, si México no adoptaba medidas para frenar la migración de centroamericanos hacia territorio norteamericano. Nuevamente nuestro país tuvo que ceder, y nos vimos obligados a adoptar mecanismos de política interna para supuestamente evitar el perjuicio económico.

Todos estos factores externos, alteran el principio de división de poderes de forma tal que, en lugar de adoptarse políticas administrativas, legislativas y judiciales, para hacer frente a tan graves problemas, el Presidente de la República, respaldado por la mayoría que su partido político tiene en el Congreso, han adoptado decisiones que incumben al Estado, sin mayor consideración que la idea de prevenir posibles consecuencias para México.

III. DE UN MODELO CONSTITUCIONAL ORGÁNICO A UN MODELO CONSTITUCIONAL DE SISTEMAS

1. El federalismo, la división de poderes y la distribución de competencias

Comencemos por señalar que la República mexicana es laica, representativa, democrática 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 la ley fundamental, cuyas competencias se distribuyen a partir de una cláusula residual que indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.

El Estado federal se puede caracterizar a través de las siguientes notas: 1. La existencia de órganos de poder federales o centrales y órganos de poder locales o regionales con autonomía garantizados por la Constitución. 2. La distribución

constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
3. La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.⁴⁹

La constitución establece una serie de principios para definir: facultades atribuidas a la Federación, facultades atribuidas de manera expresa o tácita de las entidades federativas, facultades prohibidas a la Federación, facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta como relativa, facultades coincidentes, facultades coexistentes, facultades de auxilio y, por último, facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁰

Es así que la distribución de facultades no ha permanecido estática desde la promulgación de la Constitución de 1917 y las más de 20 reformas al artículo 73, identificadas de entonces a la fecha, muestran un patrón centralizador,⁵¹ es decir, tienden a concentrar en los poderes federales funciones legislativas y ejecutivas relevantes para la democracia, la impartición de justicia, la imposición de tributos, la persecución de los delitos, por mencionar algunas.

El artículo 73 de la Constitución concentra un listado extenso de facultades para expedir leyes generales de coordinación o concurrencia, que en su mayoría generan cuestionamientos como: ¿la Federación tiene la competencia exclusiva para legislar en materias coordinadas o concurrentes?, ¿subsiste la facultad de los congresos locales para legislar en materias concurrentes o coordinadas?

Esta incertidumbre se genera por la forma en que están redactados los artículos 3, fracción VIII, 4, cuarto párrafo, y las diferentes fracciones del artículo 73 constitucional, ya que la facultad del Congreso es para expedir leyes generales, cuyo contenido puede variar entre bases de coordinación o distribución de

⁴⁹ Cfr., Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, p. 4.

⁵⁰ Cfr., ibídem, p. 56.

⁵¹ Cfr., Cassar, María Amparo. *Sistema político mexicano*, 2ª ed., México, Oxford, 2015, pp. 152 y 153.

competencias concurrentes. Veamos la siguiente tabla, para corroborar esta afirmación:

Facultades de coordinación y concurrentes

Facultades	Descripción constitucional	Materias
Coordinación	Establecer bases de coordinación	Seguridad pública, protección civil, Sistema Nacional Anticorrupción, cultura, contabilidad gubernamental, coordinación fiscal
Concurrencia	Establecer la concurrencia	Asentamientos humanos, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, cultura física y deporte, pesca y acuicultura, derechos de niñas, niños y adolescentes
	Bases y modalidades para establecer el acceso a los servicios de salud, establecer la concurrencia	Salud
	Establecer bases para la concurrencia	Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa
	Distribución de competencias	Transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales, partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, responsabilidades administrativas de los servidores públicos
	Establecer la concurrencia	Derechos de las víctimas
Ambas	Distribución de competencias y formas de coordinación	Tipos penales y sanciones en materia electoral, secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la

		libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes
	Estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes	Turismo
	Unificar y coordinar la educación y distribuir la función social educativa	Educación
	Organización y administración homogénea de archivos	Archivos

Ilustra la complejidad y los problemas que genera la técnica legislativa con que fueron redactadas las disposiciones referidas, la materia de turismo, en la que se faculta al Congreso para expedir leyes para establecer las bases generales de coordinación de otras facultades que el texto califica como concurrentes, es decir, la ley debe contemplar bases para coordinar no acciones concretas de ejecución normativa sino facultades concurrentes diversas, lo cual es poco claro para configurar normativamente la Ley General de Turismo; o en materia de educación, en donde la facultad legislativa es para unificar y coordinar la educación y distribuir la función social educativa; o en materia de archivos, caso en el que la ley establecerá las bases para su organización y administración homogénea.⁵²

En opinión de José María Serna, el sistema de distribución de competencias legislativas del sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. A pesar de la reserva formal que el artículo 124 constitucional hace en favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias a los estados. Esto es así debido a que el Congreso de la Unión tiene facultades

⁵² Para abundar más sobre el estudio de las leyes generales, *cfr.*, Benítez Pimienta, Jorge Humberto, y Marco Antonio Ramos Morales, *La norma jurídica nacional, la jurisprudencia y los tratados internacionales. Problemas y dilemas actuales*, México, Ubijus, 2016, pp. 147 a 196.

exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas.⁵³

2. Los sistemas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De 1980 a la fecha se han creado diversos sistemas de rango constitucional, para la atención de materias específicas. El común denominador en su origen parece encontrarse en un hecho complejo, consistente en que si una determinada materia genera conflicto entre los órganos depositarios del poder público o entre estos y los partidos políticos, la problemática se resuelve, por lo menos en apariencia, con el establecimiento de sistemas de coordinación que en la mayoría de los casos, se caracterizan por:

- Estar creados expresamente en la Constitución.
- Tienen una función expresa delimitada en el texto constitucional.
- El fin constitucional que persiguen excluye la intervención de órganos ajenos a su función, aunque no se restringe la participación de otros órdenes jurídicos parciales en ciertas atribuciones coordinadas o concurrentes.
- Su ejecución y funcionamiento se deposita, generalmente, en un órgano constitucional autónomo. Esto dependerá del grado de desconfianza que haya motivado la creación del sistema.
- Son autorreferentes, generan sus propios principios y reglas para su subsistencia y acoplamiento con otros subsistemas.⁵⁴

En la Constitución podemos encontrar dos clases de sistemas: 1. Los que se refieren a una instancia de coordinación con una estructura, bases, principios para su implementación y competencias claras para los cuatro órdenes jurídicos

⁵³ *Cfr.*, Serna de la Garza, *op. cit.*, p. 86.

⁵⁴ *Cfr.*, Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, trad. Javier Torres Nafarrete, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2ª ed., 2005, pp. 52 a 54.

parciales (Federación, entidades federativas, Ciudad de México, alcaldías y municipios), que podemos identificar como sistemas de coordinación con normas específicas y 2. Los que se refieren únicamente a un conjunto de principios y reglas, para la atención de un tema específico, que identificaremos como sistemas normativos.

Por lo que hace a los sistemas con instancias de coordinación con normas específicas encontramos los siguientes:

<u>Artículo de la CPEUM</u>	<u>Sistema</u>	<u>Materia</u>
3, fracción II, inciso a)	Criterios de la educación. Democracia como sistema de vida.	Educación
3, fracción IX.	Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	
21, párrafo 10.	Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Seguridad Pública
25, párrafo 5, 27 párrafo 6, 28, párrafo 4.	Sistema Eléctrico Nacional.	Energía eléctrica
26, letra A, párrafos 1, 3	Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional Sistema Nacional de Planeación Democrática Sistema de Planeación Democrática y Deliberativa	Planeación democrática del desarrollo nacional
26, letra B, párrafo 1.	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.	Información

73, fracción XXIV, 113, párrafo 1, fracción III.	Sistema Nacional Anticorrupción. Sistemas locales anticorrupción.	Anticorrupción
73, fracción XXIX-T.	Sistema Nacional de Archivos.	Archivos

Por lo que hace a los sistemas normativos encontramos expresamente los siguientes:

<u>Artículo de la CPEUM</u>	<u>Sistema</u>	<u>Materia</u>
2, letra A, fracción II.	Sistemas normativos en materia indígena para la regulación y solución de conflictos internos.	Indígena
2, letra B, fracción II.	Sistema de becas para estudiantes indígenas.	
2, letra B, fracción III.	Sistema nacional de salud con cobertura para indígenas.	
2, letra B, fracción VII.	Sistemas de abasto y comercialización.	
25, párrafo 2. 79, fracción I, párrafo segundo y penúltimo párrafo.	Sistema financiero.	Economía
18, párrafo 2.	Sistema Penitenciario.	Penitenciario y JA
18, párrafo 3.	Sistema integral de justicia para adolescentes.	
18, párrafo 7.	Sistema de reinserción social.	

41, fracción VI. 116, fracción IV, letra I).	Sistema de medios de impugnación. Sistema de nulidades.	Electoral
52	Sistema de distritos electorales. Sistema de listas regionales.	
54	Sistema de asignación por listas regionales	
73, fracción VIII, 3.	Sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública.	Deuda pública
73, fracción XVIII.	Sistema general de pesas y medidas.	Metrología y normalización
123, letra A, fracción XII.	Sistema de financiamiento para créditos.	Laboral
123, letra A, fracción XIII.	Sistema de capacitación y adiestramiento.	
123, letra B, fracción VII.	Sistema de servicio civil.	
123, letra B, fracción XI, inciso f).	Sistema de financiamiento para créditos.	
123, letra B, fracción XIII.	Sistema de seguridad social del Ministerio público y sistemas complementarios.	
123, letra B, fracción XIII bis.	Sistema bancario mexicano.	

Implícitamente existen más sistemas en la Constitución, aunque no se les refiera con esa etiqueta, sin embargo, por una cuestión de método, me he limitado a señalar los que expresamente la norma fundamental reconoce, ya que son estos los que guardan vinculación con el principio de división de poderes. En este marco es importante señalar que en ocasiones el sistema no es orgánico, ni sustantivo,

sino más bien de carácter técnico, como es el caso de la materia electoral, telecomunicaciones, entre otros.

Por una cuestión de técnica legislativa, existen sistemas creados en el régimen transicional de la Constitución, es decir, en los artículos transitorios del decreto de reformas a la carta magna. Estos sistemas podemos identificarlos de la siguiente forma:

<u>DOF</u>	<u>Transitorio</u>	<u>Sistema</u>	<u>Materia</u>
18-06-2008.	Segundo	Sistema procesal penal acusatorio.	Sistema penal
	Quinto	Sistema de reinserción.	
	Séptimo	Sistema Nacional de Seguridad Pública.	
26-02-2013.	Quinto, fracción I.	Sistema de Gestión e Información Educativa. Sistema educativo.	Reforma educativa.
	Quinto, fracción II.	Sistema Nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros.	
20-12-2013.	Noveno, inciso b).	Sistema de auditorías externas	Hidrocarburos.

<u>DOF</u>	<u>Transitorio</u>	<u>Sistema</u>	<u>Materia</u>
	Décimo cuarto, párrafo tercero, inciso a).	Sistema de pensión universal.	
	Décimo sexto.	Sistema Nacional de Ductos de Almacenamiento	
10-02-2014.	Segundo, inciso f), número 1, inciso g)	Sistema de participación electoral de los partidos políticos Sistema uniforme de coaliciones. Sistema de fiscalización.	Electoral
10-07-2015.	Segundo, párrafo segundo.	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.	Desaparición forzada de personas.

En resumen, se trata de sistemas establecidos expresamente en el texto de la Constitución, lo cual no excluye la conformación de otro tipo de instancias que a pesar de no denominarse sistema, constituyen verdaderos instrumentos de coordinación, a través de los cuales se ha generado un modelo de distribución de competencias estatales en un sentido horizontal y vertical, en el que llegan a participar los órganos constitucionales autónomos.

En esta dinámica los sistemas conforman el andamiaje constitucional necesario (orgánico y sustantivo), para que ciertos problemas de la realidad y de la vida nacional se atiendan a partir de un modelo en el que se abstraigan ciertas atribuciones de los órganos clásicos depositarios del poder y se confieran a un entramado de entes, sistematizados por un conjunto de normas (constitucionales y generales) cuya ejecución generalmente se deposita en uno o más órganos con autonomía constitucional.

La transición de un modelo constitucional orgánico clásico a un modelo de sistemas, favorece la concentración de las facultades legislativas en la Federación, pues tiende a “nacionalizar” como ocurrió con la reforma constitucional de 2014, relativa a la materia electoral o en el ámbito de la transparencia y protección de datos personales.

El principio de división de poderes como principio fundador del Estado y como parámetro de distribución de competencias debe ocuparse de nuevas estructuras orgánicas, que aunque con mayor presencia en el Ejecutivo, acompañan el funcionamiento de los tres poderes clásicos.

Los órganos constitucionales autónomos participan de la distribución de competencias, constituyen un contrapeso del Poder Ejecutivo y en algunos casos sus funciones se dispersan a través del sistema federalista. Participan en un modelo de Constitución que favorece su presencia a partir del reconocimiento de garantías institucionales que estudiaremos con detalle en los siguientes capítulos.

De ahí que resulte indispensable para los fines de la presente investigación, definir a los órganos constitucionales autónomos, identificar sus principales características y la forma en que se desenvuelve su autonomía en un contexto en el que el constituyente permanente mexicano los ha establecido desde diferentes puntos de partida, con una justificación propia por la naturaleza de su mandato, pero coincidente en la destacada relevancia de su función en el orden constitucional.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL MODELO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

1. Definición de órganos constitucionales autónomos

En la opinión de Pedro Salazar los órganos constitucionales autónomos representan un replanteamiento de la función operativa del Estado y, particularmente, del Poder Ejecutivo. Debido a su creación inmediata desde la Constitución no se encuentran subordinados al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial (aunque sus actos puedan ser sometidos a control constitucional), pero las funciones que realizan —al menos en el contexto del constitucionalismo mexicano— en algún momento correspondieron al Poder Ejecutivo.⁵⁵

La doctrina italiana los define como órganos caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.⁵⁶ La autonomía, como se puede apreciar, es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos soberanos encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos.⁵⁷

⁵⁵ Cfr., Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana, Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 106.

⁵⁶ Cfr., Mazziotti di Celso, Manlio, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, citado por José Fabián Ruíz en “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Núm., 37, julio – diciembre 2017, p. 87.

⁵⁷ Cfr., ibídem, p. 88.

La autonomía está constituida por las atribuciones del Estado contenidas en el orden jurídico vigente y que se expresan en facultades y competencias. En ese sentido gozará de autogobierno todo aquel ente que por disposición de la Constitución y de las leyes, pueda emitir sus propias normas y regular su propia conducta, conforme a un orden jurídico previamente establecido y sustentado por una Constitución, como expresión de un pacto social básico, es decir, las competencias son la expresión concreta de su autonomía y también son su límite.⁵⁸

La autonomía deriva de forma directa del mandato constitucional que se deposita en el órgano constitucional autónomo. En la medida en que la Constitución establezca las funciones a su cargo, con ámbitos de validez claramente definidos (competencias técnicas exclusivas, concurrentes o coordinadas) y las garantías constitucionales entendidas como mecanismo de derecho procesal para exigir su cumplimiento, estaremos frente a una autonomía material de los órganos constitucionales autónomos.

En este contexto inicialmente defino a los órganos constitucionales autónomos como aquellos 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 otorga.

Los órganos constitucionales autónomos persiguen un fin constitucional: participar en el sistema de distribución funcional de competencias, para operar como un auténtico contrapeso de las funciones del gobierno; y para ello deben ejercer el mandato supremo y las funciones estatales que les fueron encomendadas con plena

⁵⁸ Cfr., Matute González, Carlos, “Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional” en *Revista de Administración Pública INAP*, número 138, México, INAP, volumen L, no. 3, septiembre-diciembre 2015, p. 23.

independencia, adoptar sus decisiones a través de procedimientos que les garanticen autonomía técnica, presupuestal y de gestión frente a los órganos depositarios de la función ejecutiva, legislativa y judicial, y contar con las garantías judiciales o parlamentarias necesarias para garantizar el respeto de su autonomía y el correcto ejercicio del mandato constitucional que tienen encomendado.

2. Características de los órganos constitucionales autónomos

En el modelo constitucional en México encontramos órganos constitucionales autónomos que se caracterizan por asumir una función estatal con independencia técnica, de gestión y presupuestal, con procesos de nombramiento coordinados (Ejecutivo – Senado de la República / Cámara de Diputados); surgen en el ámbito constitucional como entes con personalidad jurídica y patrimonio propio, características que en su conjunto les garantizan estabilidad y peso en la norma fundamental, perfectamente oponibles al ejecutivo, legislativo y judicial.

Manuel García Pelayo ha precisado que los órganos constitucionales autónomos poseen las siguientes características: a) La inmediatez que significa que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) La esencialidad porque se entiende que son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo y desempeñan funciones imprescindibles para el Estado; c) Dirección política dado que participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; d) Paridad de rango, pues poseen jerarquía similar y mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones), y e) Autonomía, porque poseen autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.⁵⁹

⁵⁹ Cfr., García Pelayo, Manuel, “El estatus del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 11-29.

La Constitución no contiene un apartado específico que regule a los órganos constitucionales autónomos; es por ello que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un esfuerzo por definir sus características, ha considerado que deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁶⁰

La doctora Susana Pedroza señala una serie de características⁶¹ que podemos categorizar de la siguiente forma:

Garantías institucionales:

- Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.
- Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
- Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantía

⁶⁰ “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.” Tesis: P./J. 20/2007, Novena Época, número 172456, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.

⁶¹ Pedroza de la Llave, Susana, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (edit.) *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 178 a 181.

de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.

- Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de expirado el cargo.
- La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de estado.
- El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad o imparcialidad de la opinión pública.
- Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, Poder Judicial o Poder Legislativo.

Competencias normativas:

- Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).

- El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el periódico oficial.
- Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la Ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación. [En términos generales, implica la descentralización de la facultad reglamentaria que habitualmente le corresponde al Ejecutivo para depositarla en el organismo constitucional autónomo].

Competencias administrativas:

- Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
- Deben contar con capacidad para autoorganizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.

Nombramiento de sus titulares:

- Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
- Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
- Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en casos de circunstancias excepcionales.

Rendición de cuentas:

- Los entes u órganos tienen que presentar informes o realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

En adición a las características mencionadas, conviene señalar que en mayo de 2013, en México se les reconoció legitimación para promover controversias constitucionales en defensa de su ámbito competencial y de sus garantías institucionales, aunque en un esquema acotado: sólo la pueden promover los órganos constitucionales autónomos federales, en contra de otro órgano de la misma naturaleza o en contra de los poderes ejecutivo federal y legislativo o alguna de sus cámaras.⁶²

Si se toma en cuenta la evidente importancia que actualmente tienen los órganos autónomos en nuestro sistema constitucional y la conveniencia de que se fortalezca su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle a estos entes, un régimen consistente que nos permita identificar con claridad su naturaleza, características y competencias; y que, al mismo tiempo, impida el desbordamiento del Estado en cuanto a la creación de órganos sin control o, por el contrario, la supresión injustificada de un órgano, basada no en elementos objetivos que permitan adoptar una decisión sobre su desaparición, sino más bien motivada por el ánimo de los partidos políticos en el gobierno.

La propuesta que aquí sostengo para establecer un principio de competencia constitucional autónoma, no pretende desvincular a los órganos constitucionales autónomos del principio de división de poderes, por el contrario, estoy convencido

⁶² La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria recaída en el recurso de reclamación 76/2016-CA, acotó aún más la legitimación procesal activa y estableció que solo la pueden promover el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Este criterio podría superarse con motivo de los juicios promovidos por el INEGI, el INE y la CNDH en contra de la Ley Federal de Remuneraciones.

de que estas instituciones deben interactuar con los tres órganos clásicos depositarios del poder, para eso fueron creados, para mantener un control específico respecto de una función pública, sin embargo, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben guardar, frente a estos, una relación de equilibrio y respeto competencial.

Los tres órganos clásicos en que se deposita el ejercicio del poder y los órganos constitucionales autónomos comparten algunas características:

- Están establecidos en la Constitución Federal.
- Están articulados por un sistema de distribución funcional de competencias.
- Asumen una competencia constitucional.
- La Constitución establece la forma en que se conformarán y el periodo que sus titulares estarán al frente.
- Asisten a los mismos medios de control constitucional para dirimir sus conflictos competenciales, y
- Están sujetos a idénticos mecanismos de rendición de cuentas.

A pesar de estas características en común, los órganos constitucionales autónomos se ubican en una posición de desventaja frente a los entes que configuran tradicionalmente el principio de división de poderes, dado que solo reconoce tres funciones: la legislativa, ejecutiva y judicial; y no registra otro tipo de atribuciones como la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, la organización de las contiendas electorales, la regulación de las telecomunicaciones y de la competencia económica, por mencionar algunas, a las que en su conjunto identificaré como competencias constitucionales autónomas.

Las competencias constitucionales autónomas depositadas en este tipo de órganos, no se reducen a funciones ejecutivas que se justifiquen como parte de una

administración pública entendida en un sentido amplio. Se trata de mandatos expresos que el constituyente encomendó a un órgano determinado, que desarrollará en el marco de un conjunto de garantías institucionales que garantizan su ejercicio.

Existe otra desventaja que me parece fundamental. El Congreso de la Unión y el titular del Ejecutivo están facultados para iniciar el proceso de reformas a la Constitución y erigirse como poder constituyente permanente. En el momento que diputados, senadores y Presidente de la República acuerden la desaparición de un órgano constitucional autónomo, podrán iniciar el procedimiento de reformas, sin mayor obstáculo que la rigidez del procedimiento establecida en el artículo 135 Constitucional, en otras palabras, los entes autónomos no tienen una garantía de estabilidad-intangibilidad⁶³.

He señalado aquí que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. En este contexto, ¿las competencias otorgadas a un órgano constitucional autónomo se configuran dentro del principio de división de poderes? Considero que por una cuestión de orden competencial, la respuesta debe reflexionarse con mayor detenimiento, por lo que en un apartado posterior pretendo desarrollar una teoría que informe sobre este tipo de entes y del contrapeso que representan en un marco de distribución funcional de competencias.

Las garantías institucionales que distinguen a los órganos constitucionales autónomos en México comprenden el otorgamiento expreso de una independencia técnica, de gestión, presupuestaria (en algunos casos incluso garantía de suficiencia presupuestal para el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias) y

⁶³ Es el caso de la reforma en materia educativa que presentó el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador en 2019, con la que desapareció el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, órgano constitucional autónomo. El decreto de reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019.

de organización administrativa, además de personalidad jurídica y patrimonio propio. En la siguiente tabla se muestra la forma en que el Constituyente estableció en el texto constitucional sus características y algunas condiciones adicionales para garantizar su autonomía:

Órgano	Características de autonomía	Condiciones adicionales
Banco de México	Autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración	<p>Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central.</p>
Instituto Nacional Electoral	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	<p>Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.</p> <p>contrará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia</p> <p>El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones</p>
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.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	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	<p>Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.</p> <p>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</p>

Órgano	Características de autonomía	Condiciones adicionales
		en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios	Los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios	
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Dictará sus resoluciones con plena independencia; ejercerá su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirle el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias; emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.
Comisión Federal de Competencia Económica	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Dictará sus resoluciones con plena independencia; ejercerá su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirle el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias; emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Órgano	Características de autonomía	Condiciones adicionales
Fiscalía General de la República	Órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.	

Es importante señalar que el 15 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, con el cual desapareció el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, órgano constitucional autónomo el cual tenía personalidad jurídica y patrimonio propio. En su lugar se establecerá un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, cuya configuración corresponderá al legislador federal.

Con esta reforma constitucional se suprime el primer órgano constitucional autónomo, por lo que en un apartado posterior abundaré con algunos comentarios sobre esta decisión de política pública.

3. Tipología de los órganos constitucionales autónomos

El modelo orgánico de Constitución fundado en el principio de división de poderes no ha sido estático. El tránsito a un modelo de integración sistemática y funcional de competencias nos permite identificar un complejo entramado de órganos, distintos a los depositarios de la función ejecutiva, legislativa y judicial, cuya principal característica radica en el reconocimiento constitucional expreso de su autonomía, con ciertas particularidades.

En este aspecto la doctora Josefina Cortés señala:

A partir de los límites constitucionales señalados, se observa en primer término que la actividad administrativa puede desempeñarse por dos vías. A través de una organización sistematizada bajo la línea de jerarquía, poder de

mando y centralización —bajo este esquema el Ejecutivo y los Secretarios de Estado ejercen el control directo de las actuaciones de los órganos administrativos subordinados—; o bien, mediante diversas organizaciones que podrían clasificarse como autonomías graduables —autonomía constitucional, descentralización, no sectorización, y, en ciertos casos, desconcentración— en las que suelen romperse, en mayor o menor medida, las líneas de jerarquía respecto del poder central.

[...]

Un dato adicional que es pertinente señalar es que, bajo el modelo de organización administrativa determinado por la Constitución, a la APF la caracterizarán relaciones Inter orgánicas entre la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal; lo anterior significa que el modelo de organización administrativa, para su mayor eficacia, operará bajo esquemas de convergencia de atribuciones y mecanismos de coordinación interinstitucional; es al legislador a quien corresponderá determinar “las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”.⁶⁴

Sobre esta base, en la Carta Federal podemos identificar, por lo menos, tres tipos de órganos con autonomía:

- a. Los órganos constitucionales autónomos. Entes con características y competencias claramente definidas, cuya autonomía se garantiza institucionalmente en la Constitución;
- b. Los tribunales autónomos. Se trata de órganos jurisdiccionales establecidos expresamente en el texto constitucional, en donde además se les reconoce una autonomía para dictar sus fallos, por lo que corresponde al

⁶⁴ Cfr., Cortés Campos, Josefina, La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías ¿necesarias?, México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., www.cidac.org.

legislador configurarla y definir sus competencias en la Ley (el Tribunal Agrario o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa)⁶⁵, y

c. Los órganos con autonomía legal por mandato constitucional, es decir, antes que la Constitución establece como autónomos, sin precisar o definir los alcances de sus garantías institucionales, por lo que encomienda al legislador ordinario su definición legal (las universidades autónomas por Ley y los órganos reguladores).

Acorde con las características analizadas y las tipologías aquí definidas, la Constitución establece nueve órganos constitucionales autónomos, con características similares, los cuales por una cuestión metodológica he clasificado en tres generaciones:

- La primera generación, de 1990 a 2000. En esta etapa adquieren autonomía constitucional el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- La segunda generación, de 2000 a 2010. En esta década se establece el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y
- La tercera generación la ubicamos en 2013 y 2014, periodo en el que se reconoce autonomía constitucional al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Competencia Económica, al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, al Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y a la Fiscalía General de la República.⁶⁶

⁶⁵ En este punto también podría incluirse la categoría de “autonomía potenciada de los órganos” utilizada por Josefina Cortés para referirse a los órganos desconcentrados establecidos en la Constitución en materia de energía y de hidrocarburos (*vid.*, ídem).

⁶⁶ Luis Carlos Ugalde considera que: “Entre 1994 —año de la autonomía del Banco de México— y 2014 el número de órganos con autonomía constitucional pasó de dos a 12. Tan sólo durante los primeros 14 meses del gobierno de Enrique Peña

Órgano	Año de su autonomía
1. Banco de México	1994
2. Instituto Nacional Electoral	1996
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1999
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	2006
5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	2013
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	2013
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones	2014
8. Comisión Federal de Competencia Económica	2014
9. Fiscalía General de la República	2014

El Constituyente estableció un régimen que les otorga un grado de autonomía reforzado por garantías institucionales, frente a las facultades que ejercen el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación.

Los nueve órganos que se mantienen vigentes ejercen múltiples funciones en nuestro régimen jurídico, con una competencia específica y delimitada por la naturaleza propia de la materia y de la atribución que cumplen, como se indica en la siguiente tabla:⁶⁷

Nieto —gracias al Pacto por México— el número de órganos autónomos se duplicó: pasó de seis a 12, aunque muchos argumentarían que el incremento fue aún mayor. Si se excluye a la UNAM y al Tribunal Superior de Justicia, cuya autonomía es de diferente naturaleza, el salto es aún más dramático: las autonomías crecieron de cuatro a 10 en poco más de un año.” *Cfr.*, Ugalde, Luis Carlos, “En la marea de la baja calidad del Estado”, *Revista Nexos*, México, 1o de mayo de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=20787>.

⁶⁷ La tabla coincide en ciertos aspectos con lo que Luis Carlos Ugalde define como función del órgano (*cfr.*, *ídem*).

Órgano	Orientación
1. Banco de México	Económica/Reguladora
2. Instituto Nacional Electoral	Garante de derechos
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Garante de derechos
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Económica/Estadística
5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Económica/Estadística
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Garante de derechos
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones	Económica/Reguladora
8. Comisión Federal de Competencia Económica	Económica/Reguladora
9. Fiscalía General de la República	Garante de derechos

La orientación de cada órgano no es limitativa, toda vez que cada uno desempeña importantes atribuciones vinculadas a una organización administrativa que la Constitución denomina como sistema.

De acuerdo con las competencias que tienen asignadas, podemos clasificar a los órganos constitucionales autónomos en:

- Órganos constitucionales autónomos que garantizan derechos humanos: INE, CNDH e INAI.

- Órganos constitucionales autónomos orientados a la evaluación de las políticas públicas y generación de información y datos estadísticos: CONEVAL e INEGI.⁶⁸
- Órganos constitucionales autónomos de tipo económico y de regulación: Banco de México, COFECE e IFETEL.⁶⁹
- Órganos constitucionales autónomos orientados a la procuración de justicia: FGR.⁷⁰

4. Las garantías institucionales de los órganos constitucionales autónomos

Para que un órgano autónomo alcance los fines constitucionales que le dieron origen, el Constituyente debe otorgarle una protección especial que le permita contener los intentos de captura provenientes del Poder Ejecutivo o del Congreso General, por tanto, la Constitución debe establecer un núcleo que no esté disponible para el legislador ordinario, revestido por un conjunto de garantías que maximicen las competencias del órgano, sin mayor límite que los impuestos por la propia Norma Fundamental.

La garantía institucional tiene como finalidad otorgar protección constitucional frente al legislador ordinario con determinadas características constituidas como categorías normativas atribuidas a una institución, en la medida en que estas se han consolidado —como resultado de su evolución histórica y constitucional— esenciales e identificativas de la misma.

Se trata de una protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción, sino de su desnaturalización. Este es su significado típico, que en un principio se circunscribe a instituciones públicas (instituciones en sentido estricto —se habla así de garantías “institucionales” o garantías “de institución”—), pero que después se proyecta sobre instituciones privadas (institutos —se habla así

⁶⁸ También protegen el derecho a la educación y a la información, así como derechos económicos sociales y culturales.

⁶⁹ También protegen el derecho a la libre competencia.

⁷⁰ Opera como un garante del derecho de acceso a la justicia.

de garantías “de instituto”—) e incluso sobre determinadas manifestaciones sociales (se habla así de garantías de instituciones sociales).⁷¹

En la actualidad la doctrina alemana se ha preocupado de la depuración técnica de esta teoría, fijando su concepto, determinando las pautas precisas que a través del proceso interpretativo llevan a la inducción de la correspondiente garantía institucional y estableciendo el efecto específico de su protección en un triple plano: a) La dirección de la protección que será frente al legislador ordinario y, por extensión, frente al Estado en la totalidad de sus funciones; b) La intensidad de la protección que se dirige al núcleo esencial de la institución, que es resistente a toda deformación, frente a la zona exterior que rodea dicho núcleo, la que queda expuesta al cambio y a la evolución; y c) la dimensión temporal de la protección, que opera respecto de las medidas legislativas que se adopten en el futuro, pero también opera respecto de las medidas legislativas previas, que habiendo respetado la imagen de la institución, se ven afectadas por una alteración histórica de la misma.⁷²

El primer órgano constitucional autónomo que se establece en nuestro ordenamiento jurídico es el Banco de México, sin embargo, el artículo 28 constitucional al día de hoy no establece garantías institucionales específicas para este ente. Al final de este capítulo analizaremos en qué medida ha influido este aspecto en su autonomía. Salvo este caso, el resto de los órganos constitucionales cuentan con:

- Autonomía de gestión, que les permite tomar adoptar las decisiones propias del órgano, libre de cualquier intervención de los poderes o cualquier otro factor externo.

⁷¹ Cfr. Cidoncha Martín, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, España, UNED, núm. 23, 2009, pp. 149.

⁷² Cfr. Cordero Quinzacara, Eduardo, “Las Garantías Institucionales en el Derecho Alemán y su Proyección en el Derecho de Propiedad”, *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, Chile, 2007, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041321004>.

- Autonomía normativa. En esta garantía se incluye la facultad normativa para regular su organización y funcionamiento, así como para emitir normas de carácter general dirigidas a los sujetos cuya esfera jurídica se encuentra vinculada con la competencia constitucional del órgano.
- Autonomía presupuestaria, que les permite elaborar, proponer, gestionar, ejercer y modificar el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.
- Personalidad jurídica propia, que les permite concebirlos como personas de derechos público frente los poderes del Estado para la emisión de actos jurídicos y administrativos.
- Patrimonio propio indispensable para el cumplimiento de su mandato constitucional.

Además, en el caso del IFETEL y de la COFECE, el Constituyente Permanente consideró conveniente establecer garantías institucionales reforzadas, particularmente en el tema presupuestario, al señalar que la Cámara de Diputados debe autorizar, para ambos órganos, un presupuesto suficiente que les permita cumplir en el mandato constitucional que les corresponde.

Los órganos constitucionales autónomos participan de una garantía institucional de independencia respecto de la persona o personas designadas para dirigir el ente, frente al Gobierno o al Congreso de la Unión y particularmente frente a los sujetos que intervienen directa o indirectamente en su proceso de designación, sin embargo, se trata de una garantía que amerita una profunda revisión, en virtud de que en fechas recientes México ha transitado por designaciones en donde claramente se observa la intervención del Poder Ejecutivo para que personas que carecen de independencia y no reúnen condiciones de elegibilidad ocupen la titularidad de ciertos órganos, como fue el caso de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5. La función de los órganos constitucionales autónomos en el modelo constitucional en México

Luis Carlos Ugalde considera que “[d]os tendencias aparentemente contradictorias están moldeando una nueva fisonomía del Estado mexicano en este siglo XXI. Por

una parte, la creación de órganos autónomos para regular diversos aspectos de la vida política y económica del país. Por otra, la centralización de algunas funciones en el ámbito federal o el poder de atracción de ciertas funciones anteriormente delegadas a los poderes estatales y municipales, pero que hoy son asumidas por la Federación.”

Señala que “[l]a fragmentación y la centralización son procesos que buscan resolver un problema común: la baja calidad de la gobernanza de muchas áreas del Estado mexicano para cumplir sus funciones esenciales. El problema es que no atacan sus causas sino sólo algunas manifestaciones.”⁷³

Las dos tendencias que refiere Luis Carlos Ugalde (fragmentación del Estado y centralización de funciones) se ven acompañadas por una tercera que denomino modelo constitucional de sistemas, tendencia en la que el ordenamiento jurídico ha complementado el modelo de Constitución orgánica con un conjunto de sistemas, cuya esencia fundamental es articular las competencias de los distintos órganos establecidos en la Constitución, a través de un sistema organizativo y normativo, que les permita cumplir un mandato supremo y constitucional.

No ha sido suficiente reconocer los derechos humanos que establece nuestra Constitución, particularmente, el principio de legalidad. Ante la desconfianza y la incertidumbre que han generado ciertas leyes e instituciones, ha sido necesario que el constituyente permanente adopte novedosas decisiones políticas y para tal fin ha dispuesto el establecimiento de sistemas conformados por dos o más órganos, algunos de ellos con autonomía constitucional, y expedir las leyes que resulten necesarias para generar seguridad, certidumbre y confianza en actores políticos y ciudadanía.

En este modelo constitucional encontramos:

⁷³ Cfr., Ugalde, Luis Carlos, “En la marea de la baja calidad del Estado”, *Revista Nexos*, México, 1o de mayo de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=20787>.

- El sistema electoral mexicano se deposita en un Instituto Nacional Electoral y 32 órganos locales.
- El sistema de justicia penal acusatorio, depositado en una Fiscalía General de la República y en el Poder Judicial de la Federación.
- El sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, depositado en una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano constitucional autónomo; y en 32 comisiones locales, también autónomas.
- El sistema nacional de transparencia, conformado por un Instituto Nacional y 32 Institutos locales de acceso a la información y protección de datos personales.
- El sistema nacional anticorrupción, depositado en el ámbito federal, en la Secretaría de la Función Pública, subordinada al Poder Ejecutivo Federal, en la Auditoría Superior de la Federación, órgano de relevancia constitucional, pero dependiente de la Cámara de Diputados, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tribunal autónomo, y en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, órgano constitucional autónomo.

Los sistemas que he mencionado guardan identidad en los siguientes aspectos: su implementación corre a cargo de un órgano constitucional autónomo; se caracterizan por mantener relaciones de coordinación fundamentalmente con los poderes de la Unión, aunque en algunos casos fungen como órganos de control frente a dichos poderes, y en ocasiones ejercen competencias que pueden resultar coincidentes o concurrentes con las funciones que ejercen otros órganos.

Es así que hemos optado por sistematizar las funciones del Estado y, en algunos casos, depositarlas en órganos constitucionales autónomos, sin embargo, no nos hemos preocupado por ordenar sus competencias y generar una teoría general propia para este tipo de entes, lo cual propicia un contexto adverso para el desarrollo de sus fines y para el pleno ejercicio de su autonomía, de ahí que resulte necesario estudiar y analizar con profundidad el importante papel que desempeñan para el Estado.

II. EXAMEN SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

1. Consideraciones previas.

En este apartado nos encargaremos del examen de la autonomía de los órganos establecidos en la Constitución, para lo cual tomaré los criterios sugeridos por la doctora Josefina Cortés Campos, que señala: *“Una vía alternativa para evaluar la autonomía [...] resulta de analizar a la luz del derecho positivo, y con apoyo en criterios generados por la doctrina administrativa, cada uno de los poderes derivados de la relación de jerarquía para detectar el grado de autonomía que a dicho órgano le fue atribuido por el legislador. Con ello se descarta el mero análisis terminológico evitando que la discusión se cierre en los conceptos como “autonomía técnica”, “autonomía operativa”, o “autonomía funcional”; así el significado de los términos anteriores será el resultado del análisis y no su presupuesto.”*⁷⁴

Los criterios que estudiaremos son: 1. Nombramiento y remoción, 2. Atribuciones de decisión o mando, 3. Atribuciones normativas o reglamentarias, 4. Atribuciones de revisión, 5. Atribuciones disciplinarias, 6. Atribuciones de información, 7. Atribuciones presupuestales, 8. Rendición de cuentas, 9. Personalidad jurídica y patrimonio propio, y 10. Régimen laboral.

2. Nombramiento y remoción

Este es uno de los criterios que más discusiones ha generado en la academia y en la política: ¿cómo se nombra a los integrantes de un órgano constitucional autónomo? y ¿cómo deberían nombrarse? Comencemos por analizar el

⁷⁴ Cortés Campos, Josefina, *La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías ¿necesarias?* México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2013, www.cidac.org. Se hace el señalamiento de que la doctora Cortés Campos se refiere a los criterios de evaluación como “poderes”, sin embargo, en el texto nos referiremos a “atribuciones” con el propósito de evitar confusiones con el concepto de “división de poderes”.

procedimiento para cada uno de los órganos constitucionales autónomos que establece la carta fundamental.

Identifiquemos el funcionario encargado de dirigir al ente, o bien, si se trata de un órgano colegiado de gobierno o, incluso, si se trata de un funcionario acompañado por un consejo consultivo:

Órgano	Integración	Duración	Reelección
1. Banco de México	La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores ⁷⁵	El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años, serán renovados en forma escalonada	Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno <u>más de una vez</u>
2. Instituto Nacional Electoral	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 ⁷⁶	Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada.	No podrán ser reelectos
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ⁷⁷	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará en su encargo cinco años	Podrá ser reelecto por una sola vez
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo ⁷⁸	El Presidente del Instituto durará en su cargo seis años y los vicepresidentes de la Junta de Gobierno ocho años	Los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser designados para ocupar el

⁷⁵ Artículo 38, segundo párrafo, de la Ley del Banco de México.

⁷⁶ Artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ Artículo 102, apartado B, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸ Artículo 26, letra B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Órgano	Integración	Duración	Reelección
			cargo hasta por dos ocasiones.
5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros ⁷⁹	Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo El Presidente durará en su encargo cinco años	Pueden ser propuestos y ratificados para un segundo período El Presidente podrá ser reelecto por una sola vez
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	El organismo garante se integra por siete comisionados ⁸⁰	Los comisionados durarán en su encargo siete años	La Constitución no lo prohíbe
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones	El órgano de gobierno se integra por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente ⁸¹	Los Comisionados durarán en su encargo nueve años	Por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo
8. Comisión Federal de Competencia Económica	El órgano de gobierno se integra por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente ⁸²	Los Comisionados durarán en su encargo nueve años	Por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo
9. Fiscalía General de la República	Fiscal General de la República ⁸³	El Fiscal General durará en su encargo nueve años	La Constitución no lo prohíbe

⁷⁹ Artículo 26, letra C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁰ Artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafos octavo y décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸¹ Artículo 28, párrafo vigésimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸² Ídem.

⁸³ Artículo 102, apartado A, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como podemos observar, los órganos de gobierno de cada uno de los órganos autónomos son variables en cuanto a su integración:

- Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno es el Presidente o Gobernador: Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Presidente y seis consejeros o comisionados: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica.
- Consejo General, 11 integrantes, uno es el Presidente: Instituto Nacional Electoral.
- Presidente o Fiscal: Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Fiscalía General de la República.
- Siete comisionados, uno es el Presidente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Constitución establece que además contará con un Consejo Consultivo, integrado por diez personas que se hayan destacado por su actividad en la defensa y promoción de los derechos fundamentales.

El texto constitucional no es unívoco en el verbo que se emplea para iniciar el procedimiento para nombrar a los titulares de los entes autónomos. Veamos los nombramientos en los que el Presidente de la República “designa” y el Senado de la República o la Comisión Permanente “aprueba” y el tipo de votación:

Órgano	El Presidente	El Senado o Comisión Permanente	Votación
Banco de México	Designa	Aprueba	Mayoría simple
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Desiga	Aprueba	Mayoría simple

En el caso del Fiscal General de la República el procedimiento es más complejo. Inicia en el Senado con un listado de 10 candidatos que deben reunir los requisitos establecidos en el artículo 102, apartado A, de la Constitución. Integrada la lista de diez, son propuestos al Ejecutivo Federal para que formule una terna, que después regresará al Senado para que, previa comparecencia, se designe al Fiscal:

Órgano	El Senado	El Presidente	El Senado o Comisión Permanente	Votación
Fiscalía General de la República	El Senado 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.	El Ejecutivo Federal, dentro de los diez días siguientes, de la lista de diez candidatos formulará una terna.	El Senado, previa comparecencia, designará al Fiscal General.	Dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica se integran conforme al siguiente procedimiento:

Órgano	El Presidente	El Senado o Comisión Permanente	Votación
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Propone el Ejecutivo Federal Previamente un Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes	Ratifica Presidente del Instituto: Nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados	Dos terceras partes de los miembros presentes

Comisión Federal de Competencia Económica	Propone el Ejecutivo Federal Previamente un Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes	Ratifica Presidente de la Comisión: Nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados	Dos terceras partes de los miembros presentes
---	---	---	---

Corresponde ahora el estudio de los casos en donde participa el Congreso de la Unión por conducto de alguna de sus cámaras y el Ejecutivo Federal puede objetar la designación. Los procedimientos son los siguientes:

Órgano	Cámara	Objeción del Ejecutivo	Votación
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Cámara de Diputados nombra.	El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles	Dos terceras partes de los miembros presentes
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Senado, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios.	El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles.	Dos terceras partes de los miembros presentes.
	En caso de objeción del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, designará al comisionado que ocupará la vacante.	Puede objetar el segundo nombramiento en el mismo plazo.	Tres quintas partes de los miembros presentes para la segunda propuesta o para la designación definitiva.

En dos casos sólo participa el Congreso de la Unión, por conducto de alguna de sus cámaras, en la designación de los titulares. Los procedimientos son los siguientes:

Órgano	Nombramiento	Comentarios
Instituto Nacional Electoral	<p>El consejero Presidente y los 10 consejeros electorales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.</p> <p>Existe un Comité técnico de evaluación encargado de analizar los perfiles de los aspirantes, antes de que se sometan a consideración de la Cámara de Diputados.</p>	<p>Electos por la Cámara de Diputados.</p> <p>Dos terceras partes de los miembros presentes.</p>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Presidente y Consejo Consultivo integrado por diez consejeros.</p> <p>En ambos casos serán elegidos por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p>	<p>Electo por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.</p> <p>Dos terceras partes de los miembros presentes.</p>

Como se puede observar, el procedimiento para la designación de los integrantes de los órganos constitucionales autónomos no es uniforme. En algunos casos designa el Presidente de la República y ratifica el Senado, en otros nombra la Cámara de Diputados o nombra la Cámara de Senadores, y el Ejecutivo Federal tiene o no la facultad de objetar, y en otros las cámaras tienen a su cargo el nombramiento.

Lo que es una realidad es que el procedimiento para nombrar a sus integrantes no garantiza objetividad en cuanto a conocimientos y capacidad de los candidatos, por lo que el final imperan dos factores que la democracia produce en el ámbito parlamentario: 1. Nombramientos por cuotas, es decir, nombramientos que recaen en los candidatos favoritos de los partidos políticos, en los que no necesariamente se favorece la experiencia y la capacidad de los aspirantes al cargo, y 2. Nombramiento por mayoría parlamentaria, caso en el que un solo grupo político está en condiciones de nombrar a un funcionario, lo cual también afecta la objetividad de los procedimientos, pues la experiencia nos indica que se proponen funcionarios a modo del Poder Ejecutivo, sin el perfil adecuado para el cargo.

En ambos supuestos, el órgano constitucional autónomo corre un riesgo de captura, es decir, de que el nombramiento recaiga en personas que, más allá de su capacidad, se cuestione su total independencia de los grupos políticos que lo llevaron al cargo.

La posibilidad de impugnar los nombramientos se encuentra prácticamente vedada, en virtud de que el artículo 61, fracción V, de la Ley de Amparo, establece que el juicio de derechos humanos es improcedente en contra de "...actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza...".

Por lo que hace a los requisitos para ocupar el cargo, se pretende que los aspirantes cumplan con condiciones mínimas de elegibilidad para la función a desempeñar; el común denominador es la experiencia en el sector al que pertenece el órgano autónomo. En la siguiente tabla informo sobre los requisitos de elegibilidad o idoneidad que deben reunir los aspirantes:

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo
1. Banco de México	<p>La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.</p> <p>II. Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.</p> <p>Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo, y</p> <p>III. No haber sido sentenciada por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.⁸⁴</p>
2. Instituto Nacional Electoral	<p>1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;</p> <p>c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;</p> <p>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;</p> <p>e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;</p>

⁸⁴ Artículo 39 de la Ley del Banco de México.

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo
	<p>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;</p> <p>g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>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;</p> <p>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 de la Ciudad de México, 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</p> <p>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.⁸⁵</p>
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;</p> <p>III. Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;</p> <p>IV. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;</p> <p>V. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno de la Ciudad de México, en el año anterior a su elección;</p> <p>VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u</p>

⁸⁵ Artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo
	<p>otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y</p> <p>VII. Tener preferentemente título de licenciado en derecho.⁸⁶</p>
<p>4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p>	<p>La designación de los miembros de la Junta de Gobierno deberá recaer en personas que reúnan los requisitos siguientes:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y no tener más de setenta años cumplidos a la fecha en que la designación sea entregada al Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente, para su ratificación;</p> <p>II. Ser profesional distinguido en materias relacionadas con la estadística, la geografía o la economía, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, algún cargo de alto nivel en los sectores público o privado, o ser un académico de reconocido prestigio en las materias mencionadas, y</p> <p>III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales, inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.⁸⁷</p>
<p>5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</p>	<p>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.⁸⁸</p>
<p>6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</p>	<p>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:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.</p> <p>II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que</p>

⁸⁶ Artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁸⁷ Artículo 69 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

⁸⁸ Artículo 26, letra C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo
	<p>lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.</p> <p>V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y</p> <p>VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.</p> <p>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 político⁸⁹</p>
<p>7. Instituto Federal de Telecomunicaciones; y</p> <p>8. Comisión Federal de Competencia Económica</p>	<p>Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Ser mayor de treinta y cinco años;</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;</p> <p>IV. Poseer título profesional;</p> <p>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;</p> <p>VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las</p>

⁸⁹ Artículo 102, apartado B, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo
	empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto. ⁹⁰
9. Fiscalía General de la República	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

En ocho casos los integrantes de cada uno de los órganos autónomos deben reunir el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento. El caso de excepción es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el que solo se requiere ser ciudadano mexicano.

En cuanto a la edad mínima para ocupar el cargo, se exigen 35 años para:

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones,
- La Comisión Federal de Competencia Económica y
- La Fiscalía General de la República.

Se exige una edad mínima de 30 años para el Instituto Nacional Electoral; y en los casos del Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social la Constitución no establece este requisito. Solo en los casos del Banco de México y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía se establece límite a la edad, 75 y 70 años, respectivamente.

En los casos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

⁹⁰ Artículo 28, párrafo vigésimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Personales, la Constitución no establece como requisito un determinado número de años de experiencia o de años de expedición del título profesional. Se exigen diez años de experiencia para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República; cinco años para el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y tres años para el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.

Por lo que hace a no haber sido sentenciados por delito intencional, gozar de buena reputación y no encontrarse inhabilitado para ocupar cargos públicos, se trata de condiciones que se presumen salvo prueba en contrario, aunque en nombramientos recientes se le exige al candidato una constancia de no inhabilitación que expide la Secretaría de la Función Pública y otra de no antecedentes penales que expide la Fiscalía General de la República.

En algunos casos se exige al aspirante no haber ocupado un cargo directivo en el algún partido político o no haber ocupado un cargo de mando superior en la administración pública federal, condición que podrá excepcionarse si el aspirante se separó de esas funciones con ciertos años previos al día de la designación. Esta condición solo se presenta en los siguientes órganos constitucionales autónomos:

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo	Años previos de separación del cargo
Instituto Nacional Electoral	g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular; h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político; 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 de la Ciudad de	Cuatro años anteriores a la designación

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo	Años previos de separación del cargo
	<p>México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, y</p> <p>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.⁹¹</p>	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<p>No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político.</p> <p>No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del de la Ciudad de México.</p>	En el año anterior a su designación
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa.	Durante el año previo al día de su nombramiento.
Instituto Federal de Telecomunicaciones; y	<p>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</p> <p>En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado 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.⁹²</p>	<p>Durante el año previo a su nombramiento</p> <p>En los últimos tres años</p>

⁹¹ Artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁹² Artículo 28, párrafo vigésimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Órgano	Requisitos para ocupar el cargo	Años previos de separación del cargo
Comisión Federal de Competencia Económica	<p>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,</p> <p>En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano.</p>	<p>Durante el año previo a su nombramiento</p> <p>En los últimos tres años</p>

3. Atribuciones de decisión o mando

En este rubro la doctora Josefina Cortés señala que una de las características particulares de la organización administrativa es la existencia de la regla de la instrucción existente entre órganos superiores e inferiores. De esta suerte, el órgano superior instruye, ordena, manda, decide, acerca de la actuación de los órganos inferiores, estos últimos tienen pues una situación subordinada.

En este contexto, es evidente que el órgano constitucional autónomo no está subordinado a otro de mayor jerarquía. Esto no significa que sus decisiones no se sometan a algún tipo de control de constitucionalidad o de legalidad; sin embargo, prevalece la autonomía técnica y de gestión que les caracteriza como órganos independientes de los tres poderes clásicos.

4. Atribuciones normativas o reglamentarias

La facultad normativa o reglamentaria es una de las notas distintivas de la autonomía de los órganos que estamos analizando. Es conveniente iniciar con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que a pesar de ser un órgano constitucional autónomo, sus consejeros han decidido continuar operando como un descentralizado de la administración pública federal, por lo que

su facultad normativa sigue subordinada al Poder Ejecutivo y a la Secretaría de Bienestar.

Formulada esta excepción, encontramos dos tipos de normas generales que los órganos constitucionales autónomos pueden emitir:

<p>Normas dirigidas a su organización interna.</p>	<p>Banco de México</p> <p>Instituto Nacional Electoral</p> <p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</p> <p>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p> <p>Instituto Federal de Telecomunicaciones</p> <p>Comisión Federal de Competencia Económica</p> <p>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</p> <p>Fiscalía General de la República</p>
<p>Normas dirigidas a la materia específica de su competencia o a los sujetos que regula</p>	<p>Instituto Nacional Electoral</p> <p>Instituto Federal de Telecomunicaciones</p> <p>Comisión Federal de Competencia Económica</p> <p>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</p> <p>Fiscalía General de la República</p>

5. Atribuciones de revisión

En este rubro es conveniente diferenciar entre los controles externos en cuanto a la constitucionalidad y legalidad de los actos de organismos constitucionales autónomos y las atribuciones de control a cargo de los mismos respecto de actos de los sujetos ante ellos obligados.

En el primer grupo podemos identificar distintos mecanismos de control de constitucionalidad y de legalidad, en los que existe una especie de deferencia al

organismo constitucional autónomo en aspectos técnicos de su competencia y jerarquía:

A. La controversia constitucional, tratándose de aquellas que se generen por actos o normas generales que emitan los órganos constitucionales autónomos que sean impugnadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

B. El juicio de amparo indirecto, tratándose de los actos o normas de carácter general emitidas por el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.

C. Los medios de impugnación en materia electoral tratándose de los actos y normas generales que emita el Instituto Nacional Electoral.

D. El recurso de revisión en materia de Seguridad Nacional que inicia el Consejero Jurídico del Gobierno ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de resoluciones en materia de transparencia que puedan poner en peligro la seguridad nacional.

E. Los controles de legalidad que establecen las leyes correspondientes tratándose de los actos de la Fiscalía General de la República.

En dos órganos, la Constitución expresamente restringe las posibilidades de impugnar los actos o normas generales que emitan:

Órgano	Revisión
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Sus decisiones son impugnables en amparo, no procede la suspensión y serán resueltos por jueces y tribunales especializados.
Comisión Federal de Competencia Económica	Sus decisiones son impugnables en amparo, no procede la suspensión y serán resueltos por jueces y tribunales especializados.

En el segundo de nivel de nuestro análisis, el órgano constitucional autónomo funciona como una instancia de revisión (control interno), con facultades cuasi jurisdiccionales:

Órgano	Revisión
Instituto Nacional Electoral	<p>En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>Con independencia de lo anterior, conviene hacer referencia a la competencia del Consejo General del INE, durante el proceso electoral federal, para resolver el recurso de revisión en contra de actos de los consejos electorales locales, en el entendido de que durante el periodo entre dos procesos electorales federales es competencia de la Junta General Ejecutiva o, en su caso, la junta jerárquicamente superior que corresponda, el recurso de revisión.</p>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<p>Conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p>
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Además cuenta con atribuciones de verificación de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, así como</p>

Órgano	Revisión
	para resolver el recurso de revisión en contra de la clasificación de la información o la insuficiencia o negativa de su entrega.

6. Atribuciones disciplinarias

En este criterio, los diez órganos constitucionales autónomos se rigen por el Título Cuarto de la Constitución y por un régimen de incompatibilidades para desempeñar otros cargos. Sus integrantes podrán ser destituidos por las infracciones que cometan durante el desempeño de su encargo, conforme a los procedimientos establecidos en el Título IV de la Constitución. Veamos como lo establece la Constitución para cada órgano:

Órgano	Incompatibilidades (Limitantes para el desempeño de otras actividades) y causas de remoción
1. Banco de México	<p>Sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic DOF 20-08-1993).</p> <p>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.⁹³</p>
2. Instituto Nacional Electoral	<p>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 beneficencia⁹⁴</p> <p>Podrán ser sujetos de juicio político y estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución⁹⁵</p>

⁹³ Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁴ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ Artículo 39.3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Órgano	Incompatibilidades (Limitantes para el desempeño de otras actividades) y causas de remoción
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. ⁹⁶
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	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. ⁹⁷
5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Sólo podrá ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. ⁹⁸
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Los comisionados 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. ⁹⁹
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones y 8. Comisión Federal de Competencia Económica	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. ¹⁰⁰
9. Fiscalía General de la República	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

⁹⁶ Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁷ Artículo 26, letra B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁸ Artículo 26, letra C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁹ Artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁰ Artículo 28, párrafo vigésimo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Órgano	Incompatibilidades (Limitantes para el desempeño de otras actividades) y causas de remoción
	el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción. ¹⁰¹

Los artículos 108 y 109 constitucionales establecen que los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Podrán ser sujetos de juicio político el Fiscal General de la República, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, entre otros.

Por lo que hace a la declaración de procedencia, el artículo 111 de la Constitución establece que el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, serán responsables por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. En este supuesto se excluye al resto de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.

El Sistema Nacional Anticorrupción impone a los órganos constitucionales autónomos medidas de control disciplinario, que podemos concentrar en dos grupos:

1. Procedimientos en materia de responsabilidades administrativas a cargo de los órganos internos de control, por responsabilidades administrativas no graves.

¹⁰¹ Artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Procedimientos en materia de responsabilidades administrativas a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, por responsabilidades administrativas graves.

En el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y de la Fiscalía General de la República, tienen una participación activa en el cumplimiento del mandato constitucional para combatir a la corrupción, en virtud de que se integran al Comité Coordinador del sistema. En este marco, los órganos constitucionales autónomos se someterán a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución.

Conviene señalar que en mi perspectiva el órgano interno de control sería competente para conocer y fincar responsabilidad administrativa no grave a los integrantes de los órganos superiores de dirección del respectivo organismo constitucional autónomo, de conformidad con lo que prevé el artículo 109, fracción tercera, penúltimo párrafo, de la Constitución.

7. Atribuciones de información

Los nueve órganos constitucionales autónomos podrán requerir información a los sujetos obligados en la materia que les compete y a terceros, para lograr el fin constitucional que les fue asignado.

En el ámbito relativo a la información (que tiene bajo su resguardo) podemos señalar que la Ley establece diversas obligaciones en materia de transparencia. En este sentido, se sujetan a los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información que tengan en posesión, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier órgano autónomo y, por tanto, son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder.

El artículo 74 de la Ley General de la materia, le impone obligaciones específicas a tres de los órganos constitucionales autónomos que son objeto de nuestro estudio:

I. Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas:

- a) Los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral;
- b) Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos;
- c) La geografía y cartografía electoral;
- d) El registro de candidatos a cargos de elección popular;
- e) El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos;
- f) Los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas;
- g) La metodología e informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos financiados por las autoridades electorales competentes;
- h) La metodología e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales;
- i) Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana;

- j) Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones;
- k) Las franquicias postales y telegráficas asignadas al partido político para el cumplimiento de sus funciones;
- l) La información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero;
- m) Los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales, y
- n) El monitoreo de medios.

II. Organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las Entidades federativas:

- a) El listado y las versiones públicas de las recomendaciones emitidas, su destinatario o autoridad a la que se recomienda y el estado que guarda su atención, incluyendo, en su caso, las minutas de comparecencias de los titulares que se negaron a aceptar las recomendaciones;
- b) Las quejas y denuncias presentadas ante las autoridades administrativas y penales respectivas, señalando el estado procesal en que se encuentran y, en su caso, el sentido en el que se resolvieron;
- c) Las versiones públicas del acuerdo de conciliación, previo consentimiento del quejoso;
- d) Listado de medidas precautorias, cautelares o equivalentes giradas, una vez concluido el Expediente;
- e) Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad

competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición;

f) La información relacionada con las acciones y resultados de defensa, promoción y protección de los derechos humanos;

g) Las actas y versiones estenográficas de las sesiones del consejo consultivo, así como las opiniones que emite;

h) Los resultados de los estudios, publicaciones o investigaciones que realicen;

i) Los programas de prevención y promoción en materia de derechos humanos;

j) El estado que guardan los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

k) El seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

l) Los programas y las acciones de coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados de los que el Estado mexicano sea parte, en materia de Derechos Humanos, y

m) Los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y recomendaciones emitidas por el Consejo Consultivo.

III. Organismos garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales:

a) La relación de observaciones y resoluciones emitidas y el seguimiento a cada una de ellas, incluyendo las respuestas entregadas por los sujetos obligados a los solicitantes en cumplimiento de las resoluciones;

- b) Los criterios orientadores que deriven de sus resoluciones;
- c) Las actas de las sesiones del pleno y las versiones estenográficas;
- d) Los resultados de la evaluación al cumplimiento de la presente Ley por parte de los sujetos obligados;
- e) Los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión;
- f) En su caso, las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales que existan en contra de sus resoluciones, y
- g) El número de quejas, denuncias y recursos de revisión dirigidos a cada uno de los sujetos obligados.

Se trata de rubros específicos que atienden a la naturaleza específica de la función del órgano. Bien podrían ampliarse estas obligaciones a otro tipo de órganos constitucionales autónomos que han sido especialmente criticados por su opacidad en materia de acceso a la información, como es el caso de la Fiscalía General de la República, quien constantemente recibe resoluciones que le obligan a transparentar el contenido de sus expedientes.

Un aspecto relevante e incluso deseable en la totalidad de los órganos constitucionales autónomos, es el relativo a los requerimientos de publicidad de sesiones o de las resoluciones de su órgano superior de dirección. Derivado de los avances tecnológicos, del internet y de las redes sociales, es posible conocer en tiempo real las resoluciones que adoptan estos órganos.

8. Atribuciones presupuestales

Los nueve órganos constitucionales autónomos cuentan con autonomía presupuestal, y se rigen por las leyes en materia de presupuesto, responsabilidad hacendaria y contabilidad gubernamental.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que con el carácter de ejecutores del gasto, los órganos constitucionales autónomos

deben observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; y para ello observarán las reglas establecidas en este ordenamiento en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

La Ley en análisis establece directrices específicas para delimitar la garantía institucional relativa a la “la autonomía presupuestaria” otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución (órganos constitucionales autónomos) o, en su caso, a través de disposición expresa en las leyes de su creación, y comprende:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica.

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos.

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

En este aspecto me parece que la Ley debe precisar los alcances de la garantía establecida en la Constitución para el Instituto Federal de Telecomunicaciones y para la Comisión Federal de Competencia Económica, en lo concerniente a que la Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.

Si bien las directrices delimitan los alcances de la autonomía presupuestaria, esta garantía institucional no puede entenderse si los órganos constitucionales autónomos no cuentan con un presupuesto suficiente para el desempeño de sus facultades constitucionales y legales.

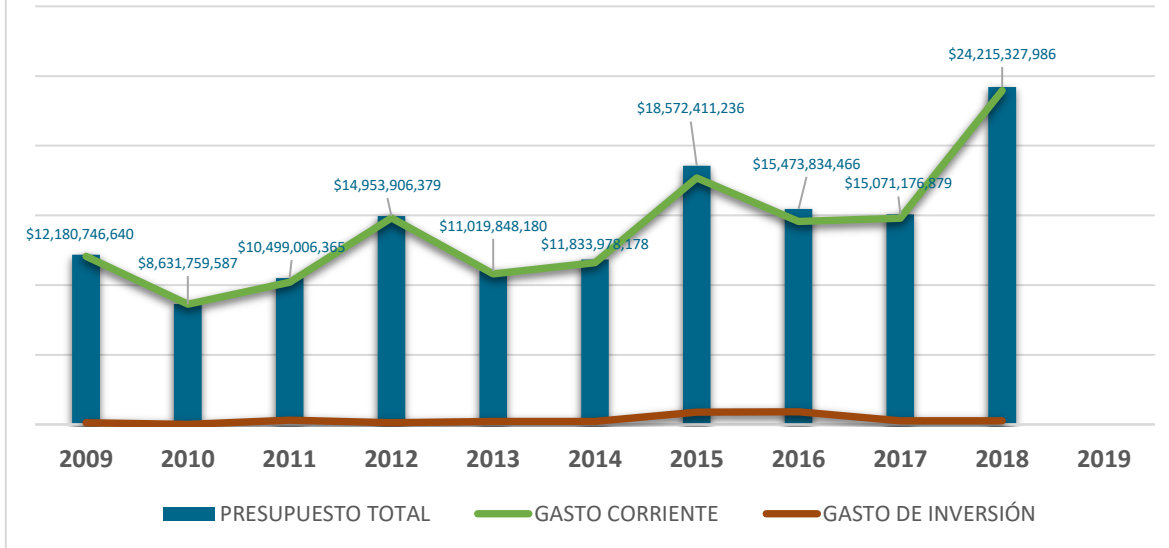
Corresponde ahora verificar la forma en que han evolucionado las asignaciones presupuestales de cada uno de los órganos constitucionales autónomos que venimos estudiando, particularmente por todo lo ocurrido a partir del 2 de julio de 2018, la expedición de la Ley Federal de Remuneraciones y los presupuestos asignados para el Ejercicio Fiscal de 2019.¹⁰²

¹⁰² La fuente de la información que se muestra en las gráficas la obtuve de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/> y de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/autonomos>. Así como de la página del Banco de México.

BANCO DE MÉXICO					
NOTA: Todos las cifras están en millones de pesos.					
PRESUPUESTO TOTAL POR AÑO		Gasto Corriente e Inversión Física no relacionados con el mandato Constitucional de proveer billetes y monedas a la economía		Gasto Corriente e Inversión Física relacionados con el mandato Constitucional de proveer billetes y monedas a la economía	
2019	\$9,108.4	2019	\$3,480.6	\$5,627.8	
2018	\$8,414.9	2018	\$3,350.0	\$5,064.9	
2017	\$7,046.6	2017	\$3,106.5	\$3,940.1	
2016	\$6,868.8	2016	\$3,027.0	\$3,841.8	
2015	\$6,587.8	2015	\$2,975.1	\$3,612.7	
2014	\$6,232.5	2014	\$2,907.9	\$3,324.6	
PRESUPUESTOS					
PRESUPUESTO TOTAL POR AÑO		GASTO CORRIENTE E INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS		INVERSIÓN EN ACTIVO CIRCULANTE	
2013	\$5,539.0	2013	\$3,284.0	\$2,255.0	
2012	\$5,584.4	2012	\$3,083.5	\$2,500.9	
2011	\$4,703.2	2011	\$2,864.6	\$1,838.6	
2010	\$4,410.1	2010	\$2,695.4	\$1,714.7	
2009	\$4,291.5	2009	\$2,629.2	\$1,662.3	

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL			
AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009	\$12,180,746,640	\$12,056,256,777	\$124,489,863
2010	\$8,631,759,587	\$8,626,326,769	\$5,432,818
2011	\$10,499,006,365	\$10,193,956,638	\$305,049,727
2012	\$14,953,906,379	\$14,822,596,611	\$131,309,768
2013	\$11,019,848,180	\$10,798,217,111	\$221,631,069
2014	\$11,833,978,178	\$11,612,268,397	\$221,709,781
2015	\$18,572,411,236	\$17,678,957,859	\$893,453,377
2016	\$15,473,834,466	\$14,563,723,249	\$910,111,217
2017	\$15,071,176,879	\$14,799,385,249	\$271,791,630
2018	\$24,215,327,986	\$23,953,940,019	\$261,387,967
2019			

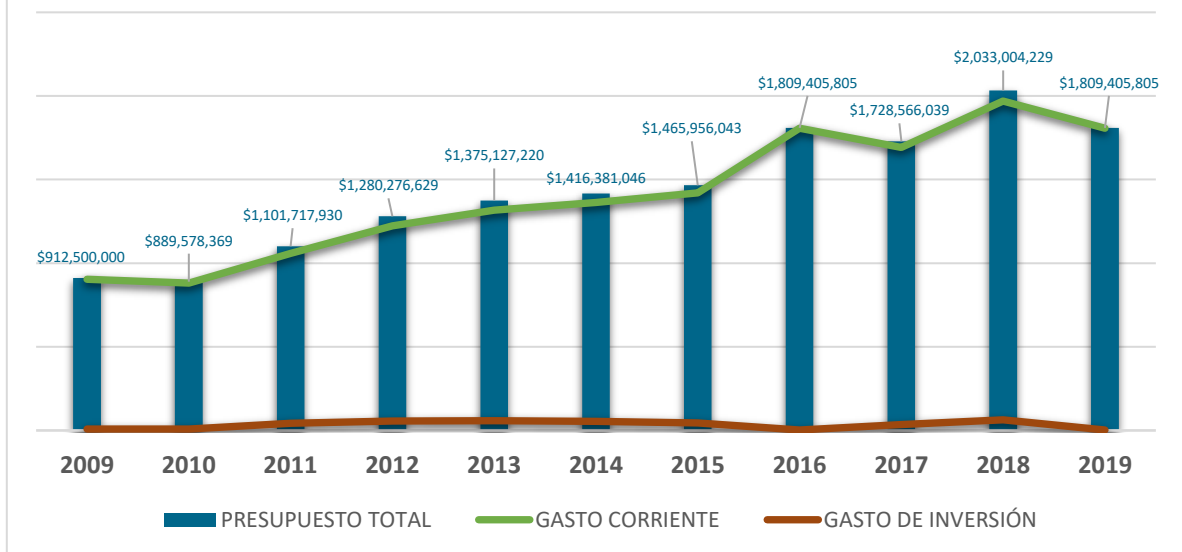
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009	\$912,500,000	\$903,925,000	\$8,575,000
2010	\$889,578,369	\$881,164,269	\$8,414,100
2011	\$1,101,717,930	\$1,059,253,993	\$42,463,937
2012	\$1,280,276,629	\$1,224,148,652	\$56,127,977
2013	\$1,375,127,220	\$1,317,596,044	\$57,531,176
2014	\$1,416,381,046	\$1,362,308,471	\$54,072,575
2015	\$1,465,956,043	\$1,421,227,978	\$44,728,065
2016	\$1,809,405,805	\$1,806,660,846	\$2,744,959
2017	\$1,728,566,039	\$1,693,137,976	\$35,428,063
2018	\$2,033,004,229	\$1,969,536,715	\$63,467,514
2019	\$1,809,405,805	\$1,806,660,846	\$2,744,959

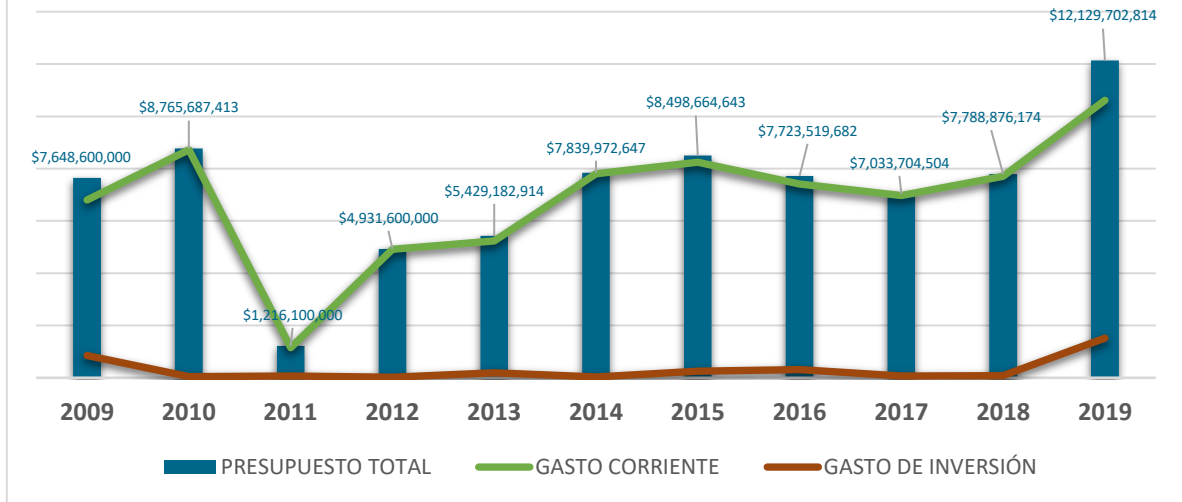
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009	\$7,648,600,000	\$6,795,354,782	\$853,245,218
2010	\$8,765,687,413	\$8,718,296,913	\$47,390,500
2011	\$1,216,100,000	\$1,148,923,551	\$67,176,449
2012	\$4,931,600,000	\$4,910,474,676	\$21,125,324
2013	\$5,429,182,914	\$5,233,252,075	\$195,930,839
2014	\$7,839,972,647	\$7,803,251,637	\$36,721,010
2015	\$8,498,664,643	\$8,243,334,093	\$255,330,550
2016	\$7,723,519,682	\$7,410,318,750	\$313,200,932
2017	\$7,033,704,504	\$6,964,762,196	\$68,942,308
2018	\$7,788,876,174	\$7,704,847,265	\$84,028,909
2019	\$12,129,702,814	\$10,612,664,018	\$1,517,038,796

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA



CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009	\$152,109,195	\$149,493,785	\$2,615,410
2010	\$176,487,387	\$172,787,387	\$3,700,000
2011	\$154,964,554	\$154,264,554	\$700,000
2012	\$253,576,022	\$253,576,022	
2013	\$251,657,664	\$251,657,664	
2014	\$301,295,286	\$301,295,286	
2015	\$440,604,860	\$440,604,860	
2016	\$634,326,031	\$634,326,031	
2017	\$567,922,911	\$567,922,911	
2018	\$478,709,680	\$478,709,680	

2019	\$443,135,606	\$443,135,606	
------	---------------	---------------	--



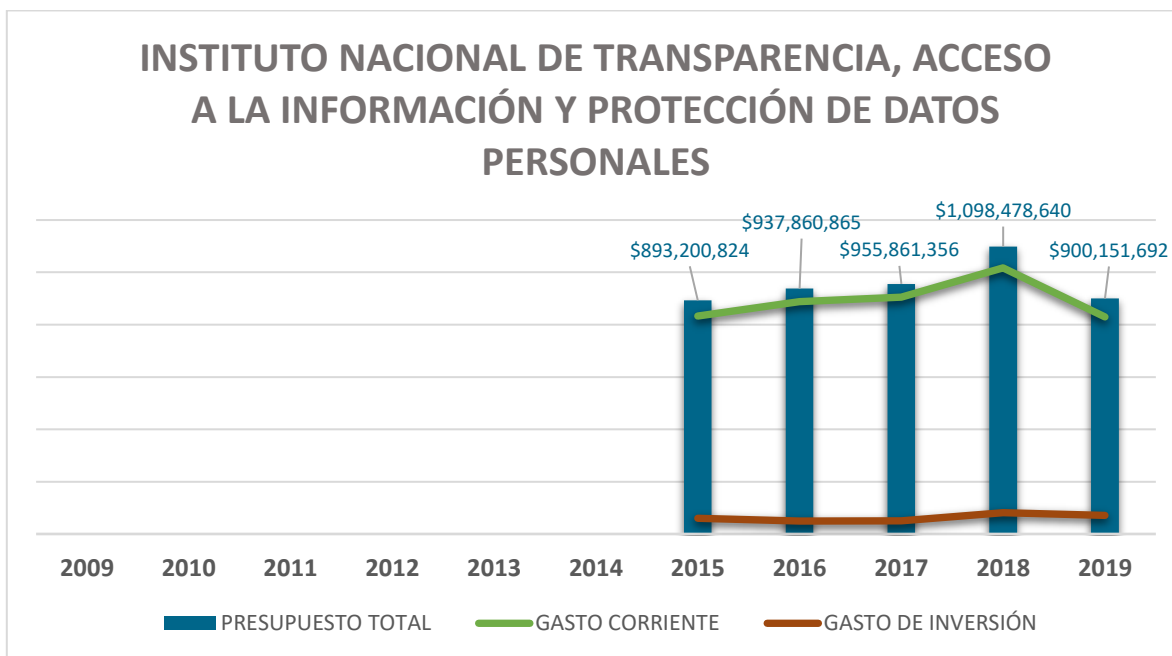
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015	\$893,200,824	\$832,601,974	\$60,598,850
2016	\$937,860,865	\$888,442,276	\$49,418,589

No hay dato
No hay dato
No hay dato
No hay dato
No hay dato
No hay dato

2017	\$955,861,356	\$905,541,370	\$50,319,986
2018	\$1,098,478,640	\$1,017,094,482	\$81,384,158
2019	\$900,151,692	\$829,663,652	\$70,488,040

Se consideran sólo los ejercicios fiscales a partir de que adquirió autonomía constitucional.



INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014	\$2,000,000,000	\$1,601,219,400	\$398,780,600
2015	\$2,000,000,000	\$1,695,205,070	\$304,794,930

No hay dato

No hay dato

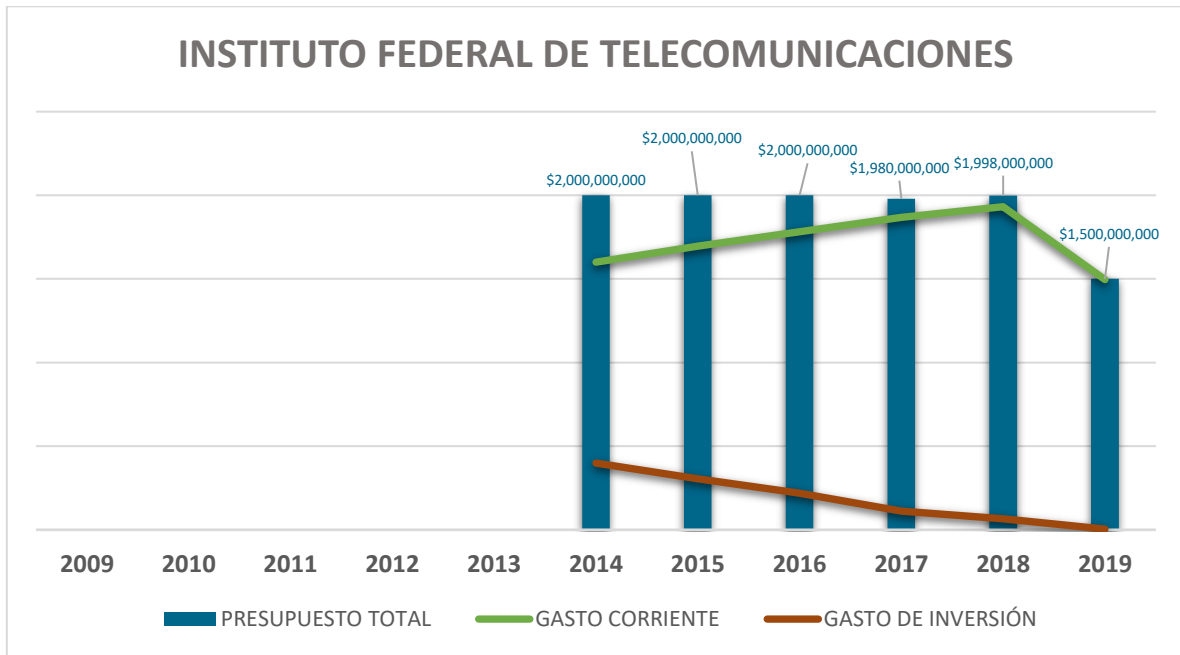
No hay dato

No hay dato

No hay dato

2016	\$2,000,000,000	\$1,781,588,817	\$218,411,183
2017	\$1,980,000,000	\$1,868,609,200	\$111,390,800
2018	\$1,998,000,000	\$1,931,833,388	\$66,166,612
2019	\$1,500,000,000	\$1,496,000,000	\$4,000,000

Se consideran sólo los ejercicios fiscales a partir de que adquirió autonomía constitucional.



COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014	\$297,126,371	\$291,562,133	\$5,564,238

No hay dato

No hay dato

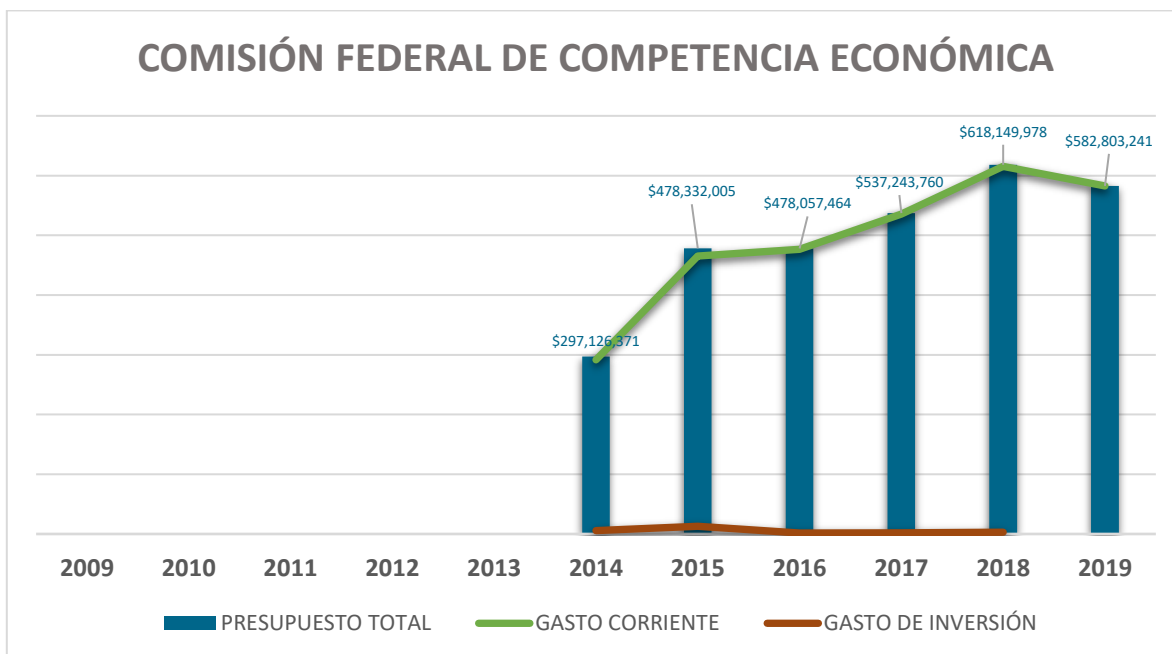
No hay dato

No hay dato

No hay dato

2015	\$478,332,005	\$465,451,848	\$12,880,157
2016	\$478,057,464	\$476,457,464	\$1,600,000
2017	\$537,243,760	\$535,245,181	\$1,998,579
2018	\$618,149,978	\$615,414,978	\$2,735,000
2019	\$582,803,241	\$582,803,241	

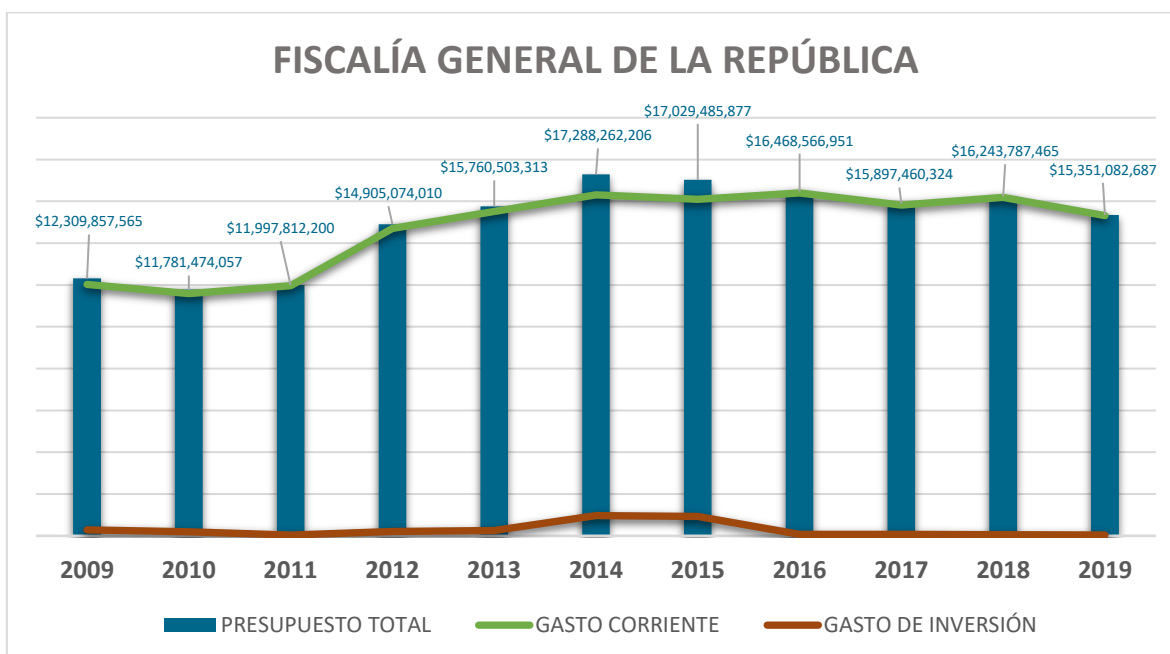
Se consideran sólo los ejercicios fiscales a partir de que adquirió autonomía constitucional.



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE INVERSIÓN
2009	\$12,309,857,565	\$12,029,601,691	\$280,255,874
2010	\$11,781,474,057	\$11,588,632,855	\$192,841,202
2011	\$11,997,812,200	\$11,961,360,094	\$36,452,106
2012	\$14,905,074,010	\$14,701,280,365	\$203,793,645
2013	\$15,760,503,313	\$15,511,668,276	\$248,835,037

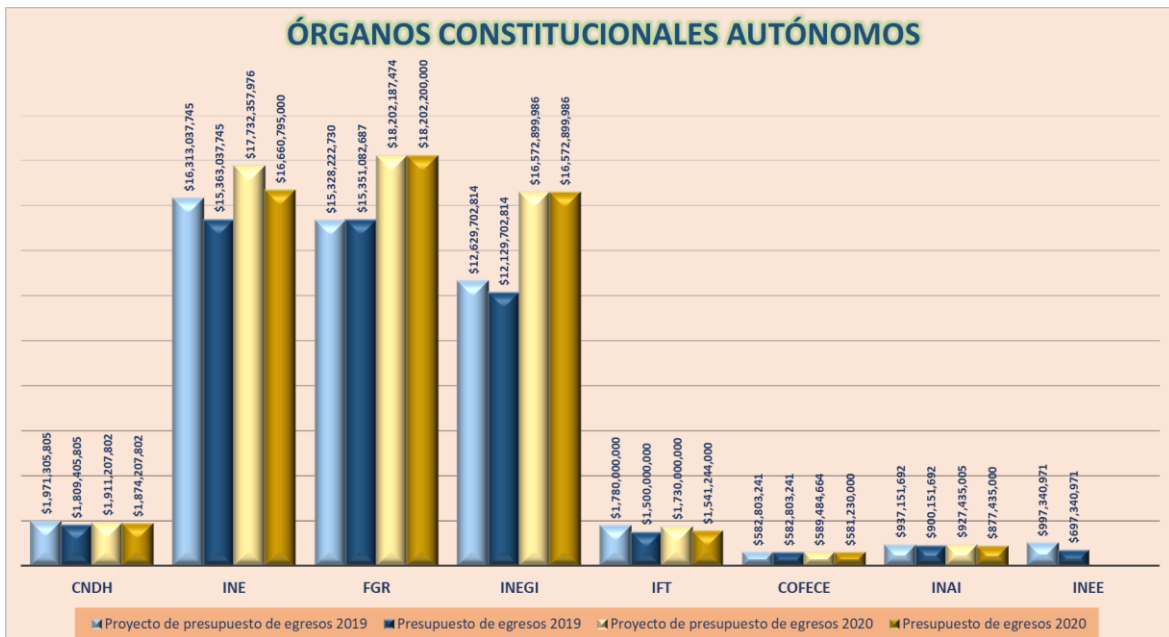
2014	\$17,288,262,206	\$16,318,892,657	\$969,369,549
2015	\$17,029,485,877	\$16,100,590,225	\$928,895,652
2016	\$16,468,566,951	\$16,400,193,498	\$68,373,453
2017	\$15,897,460,324	\$15,827,586,367	\$69,873,957
2018	\$16,243,787,465	\$16,186,738,453	\$57,049,012
2019	\$15,351,082,687	\$15,309,479,287	\$41,603,400



Para el presupuesto de 2020 algunos de los órganos constitucionales autónomos enfrentarán recortes presupuestales significativos, que si bien no impactarán su autonomía presupuestal si se verá mermada su capacidad de gestión.

Órgano	Proyecto de presupuesto de egresos 2019	Presupuesto de egresos 2019	Proyecto de presupuesto de egresos 2020	Presupuesto de egresos 2020	Modificaciones
CNDH	\$1,971,305,805	\$1,809,405,805	\$1,911,207,802	\$1,874,207,802	-\$37,000,000
INE	\$16,313,037,745	\$15,363,037,745	\$17,732,357,976	\$16,660,795,000	-\$1,071,600,000

FGR	\$15,328,222,730	\$15,351,082,687	\$18,202,187,474	\$18,202,200,000	\$1,600,000,000
INEGI	\$12,629,702,814	\$12,129,702,814	\$16,572,899,986	\$16,572,899,986	\$0
IFT	\$1,780,000,000	\$1,500,000,000	\$1,730,000,000	\$1,541,244,000	-\$188,800,000
COFECE	\$582,803,241	\$582,803,241	\$589,484,664	\$581,230,000	-\$8,300,000
INAI	\$937,151,692	\$900,151,692	\$927,435,005	\$877,435,000	-\$50,000,000
INEE	\$997,340,971	\$697,340,971			



Recordemos que el INEE dejó de ser órgano constitucional autónomo en 2019, por lo que para 2020 recibirá presupuesto como órgano descentralizado. En el caso del Coneval, a pesar de que su autonomía es constitucional, ante la falta de normatividad reglamentaria sigue operando como descentralizado, por ello su presupuesto se concentra en la Secretaría de Bienestar.

El INEGI recibe un incremento de alrededor de los 4 mil millones de pesos y lo destaca, porque este órgano no ha sido cuestionado por la actual administración, por el contrario, las facultades del INEGI han continuado con relativa normalidad, incluso cuando sus estadísticas arrojan números negativos.

La FGR y el INE fueron los órganos que, del presupuesto aprobado, se vieron afectados por una reducción de alrededor de 1,600 millones de pesos la Fiscalía y de un poco más de 1,000 millones de pesos el Instituto Nacional Electoral. En ambos casos debe preocuparnos en virtud de que la impunidad en México crece día a día y en 2020 dará inicio el proceso electoral más grande de la historia de nuestro país, por lo que ambos órganos deberán garantizar su pleno funcionamiento y el cumplimiento del mandato constitucional que tienen encomendado, solo que con menos recursos.

Es importante señalar que para 2020, los órganos constitucionales autónomos recibirán menos recursos que lo que solicitaron en sus proyectos de presupuesto, pero recibirán más recursos que los que la Cámara de Diputados autorizó para 2019.

El caso del Banco de México es un tema que también merece una reflexión aparte. Dada la complejidad de los fenómenos monetarios y la importancia de tomar medidas acertadas en dicha materia, se estimó conveniente que las acciones sustantivas del Banco, así como las resoluciones de mayor importancia en materia administrativa, sean decisión exclusiva de la Junta de Gobierno.

El artículo 46 de la Ley del Banco de México establece las principales facultades de la Junta de Gobierno, entre las que destaca autorizar la emisión de billetes y la acuñación de moneda metálica; resolver sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal; determinar las políticas y criterios que el Banco aplicará para realizar sus operaciones y emitir su regulación; aprobar su reglamento interior, su presupuesto, así como sus condiciones generales de trabajo; y, expedir normas sobre contrataciones.

Las Normas y Criterios Generales del Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física del Banco de México tienen por objeto regular las acciones relativas a la elaboración, integración, presentación, aprobación, difusión, calendarización, ejercicio, seguimiento, "Gestión", control y evaluación del Presupuesto de "Gasto

Corriente” e “Inversión Física”. Conforme a estas disposiciones, el presupuesto del Banco de México tiene la siguiente estructura:

“1. “Gasto Corriente” e “Inversión Física” NO relacionados con la función de proveer de billetes y monedas a la economía.

1.1 Gasto Corriente.

1.1.1 Recursos Humanos.

1.1.2 Recursos Materiales y Servicios.

1.2 Inversión Física.

1.2.1 Inversión en Activos Fijos.

1.2.1.1 Bienes Inmuebles.

1.2.1.2 Bienes Muebles.

Página 6 de 22

2. “Gasto Corriente” e “Inversión Física” relacionados con la función de proveer de billetes y monedas a la economía.

2.1 Gasto Corriente.

2.1.1 Recursos Humanos.

2.1.2 Recursos Materiales y Servicios.

2.2 Inversión Física.

2.2.1 Insumos de Billetes y Monedas Metálicas.

2.2.1.1 Insumos para producción de billetes.

2.2.1.2 Adquisición de monedas metálicas.

2.2.2 Inversión en Activos Fijos.

2.2.2.1 Bienes Inmuebles.

2.2.2.2 Bienes Muebles.”

La Ley del Banco de México establece que la remuneración de los miembros de la Junta de Gobierno será fijada por un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público cuya designación no genere conflicto de intereses, y que las personas que conformen dicho comité sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas así como las autoridades reguladoras de éstas. Este ordenamiento evita que la determinación de dicha remuneración eventualmente se utilice como medio de presión para la conducción de la política monetaria, en detrimento de la autonomía del Banco. De igual manera se evita que los encargados de conducir el Banco determinen dichas remuneraciones, dado el inherente conflicto de intereses.

También en el ámbito de la autonomía presupuestal, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone ciertas restricciones a los órganos autónomos.

El artículo 75 de la Constitución establece las facultades de la Cámara de Diputados, para que al aprobar el Presupuesto de Egresos, señale la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los órganos con autonomía reconocida en la 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.

Al fijar las remuneraciones la Cámara de Diputados deberá respetar las bases establecidas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Las bases a que se refiere el artículo 127 de la Constitución comprenden reglas específicas para la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público.

Para efectos constitucionales, se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

La remuneración por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión, es irrenunciable, debe determinarse en los presupuestos de egresos correspondientes y se rige por los principios siguientes¹⁰³:

¹⁰³ El artículo 3 de la Ley Federal de Remuneraciones amplía los principios de la siguiente forma: “

Artículo 3. Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades.

No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente, salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable.

En todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:

- I. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo;
- II. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes;
- III. Equidad: La remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto;

- Deberá ser adecuada,
- Deberá ser proporcional a sus responsabilidades,
- Su determinación es anual, y
- Debe ser determinada equitativamente

Además de los principios señalados, deben observarse las bases, que en realidad son límites a las remuneraciones, que el artículo 127 de la Constitución establece, a saber:

- Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
- Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que:
 - El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos,
 - Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función,
 - En estos casos, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. Fiscalización: La remuneración es objeto de vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;

V. Igualdad: La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;

VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta Ley, el Presupuesto de Egresos, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente, y

VII. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad está obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad.

- No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.
- Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

En atención a las bases señaladas, el Congreso General expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este ordenamiento reitera las bases y principios antes señalados y dispone, por lo que hace a los órganos constitucionales autónomos, que durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emiten los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.

Conjuntamente con la publicación de este ordenamiento, el 5 de noviembre de 2018, los órganos constitucionales autónomos legitimados, presentaron diversas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales con el propósito de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique la regularidad constitucional de la Ley Federal de Remuneraciones, fundamentalmente porque en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019, se aprobaron importantes reducciones a las remuneraciones que perciben los servidores públicos que pertenecen a los ramos autónomos. Estos medios de control son analizados en un apartado posterior.

9. Rendición de cuentas

La Constitución establece un régimen de informes que el órgano constitucional autónomo debe rendir de forma directa, en algunos casos a los tres poderes de la unión, en otros sólo al Congreso de la Unión, como se muestra a continuación:

Órgano	Informe previsto en la Constitución o en la Ley
1. Banco de México	<p>El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:</p> <p>I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio, y</p> <p>II. A más tardar cuarenta y cinco días hábiles después del cierre de cada trimestre, un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en dicho trimestre, así como la ejecución de la política monetaria del trimestre de que se trate y, en general, las actividades del Banco durante dicho periodo, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.</p> <p>Adicionalmente, el Banco enviará un informe anual al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.</p> <p>El Secretario de Hacienda y Crédito Público designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y contratará sus servicios por</p>

Órgano	Informe previsto en la Constitución o en la Ley
	<p>cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años.</p> <p>El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.¹⁰⁴</p>
2. Instituto Nacional Electoral	<p>La Constitución y la Ley no establecen un mecanismo de información directa a los poderes de la unión, aunque sí existen algunos informes de carácter público, como el relativo a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos o la asignación de diputados y senadores por representación proporcional, a cargo del consejo general, además del otorgamiento de constancias de mayoría a cargo de consejos locales y distritales, que también son públicas.</p>
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<p>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 ley¹⁰⁵</p>
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	<p>El Instituto deberá presentar en marzo de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión:</p> <p>I. Los resultados de la ejecución del Programa Anual de Información Estadística y Geográfica correspondiente al año inmediato anterior;</p> <p>II. Un informe de las actividades de los Comités de los Subsistemas, y</p> <p>III. Su informe anual de actividades y sobre el ejercicio del gasto correspondiente al ejercicio inmediato anterior, incluyendo las observaciones relevantes que, en su caso, haya formulado el auditor externo.</p> <p>Cada seis años, el Instituto enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, junto con la información a que se refieren las fracciones anteriores, el resultado de la evaluación del Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.</p>

¹⁰⁴ Artículos 50 y 51 de la Ley del Banco de México.

¹⁰⁵ Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Órgano	Informe previsto en la Constitución o en la Ley
	Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Presidente para que rinda informes sobre las políticas y actividades del Instituto. ¹⁰⁶
5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	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. ¹⁰⁷
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	El comisionado presidente estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley ¹⁰⁸
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones y 8. Comisión Federal de Competencia Económica	Los titulares 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 ¹⁰⁹
9. Fiscalía General de la República	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. ¹¹⁰

De conformidad con el artículo 93, segundo párrafo, constitucional cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un

¹⁰⁶ Artículo 86 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.

¹⁰⁷ Artículo 26, letra C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁸ Artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁹ Artículo 28, párrafo vigésimo, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ Artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

La autonomía presupuestal en ciertos momentos se interpretó como la exención de facultades de fiscalización para este tipo de entes, a pesar de que los nueve órganos tienen obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza en forma posterior su desempeño, ingresos, egresos y deuda y se rigen por las disposiciones del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema de Fiscalización. Adicionalmente, en materia de rendición de cuentas, los órganos constitucionales autónomos deben observar los diferentes ordenamientos que rigen los mecanismos de control y rendición de cuentas, contabilidad gubernamental y transparencia.

Para el Banco de México la fórmula que se consideró más apropiada, utilizada en un gran número de países, es la presentación de informes sobre las políticas y actividades del banco central a un órgano legislativo. En este sentido, en enero, el Banco de México envía al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, cuando este último se encuentra en receso, a su Comisión Permanente, un documento en el que se expone la política monetaria que el banco central instrumentará durante el ejercicio respectivo así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio; en abril, un informe sobre sus actividades y la ejecución de la política monetaria durante el ejercicio inmediato anterior, y en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional; y, en septiembre, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate. Adicionalmente, el Banco envía un informe trimestral sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país al Congreso de la Unión.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión puede citar al Gobernador para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución. Adicionalmente, la Ley del Banco de México prevé que la institución informe en enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física del banco central, el cual deberá elaborarse en concordancia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por otra parte, al Banco de México le es aplicable la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como último aspecto a señalar, el Secretario de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para designar y contratar, por cuenta del banco central, al auditor externo del Banco de México, para lo cual solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, presentar una terna de firmas de reconocido prestigio. El auditor envía directamente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de sus dictámenes. El Banco de México está igualmente sujeto a revisiones de la Auditoría Superior de la Federación y cuenta con una Dirección de Auditoría que reporta directamente a su Junta de Gobierno.

A. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como se indicó en el apartado anterior, con el carácter de ejecutores del gasto, los órganos constitucionales autónomos deben observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; y para ello observarán las reglas establecidas en este ordenamiento en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará el cumplimiento de la Ley, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Este ordenamiento define a los entes autónomos como las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.

El gasto público federal comprende las erogaciones de los entes autónomos por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial.

De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son “Ramos Autónomos” los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos.

B. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de

contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Define a los órganos constitucionales autónomos como los órganos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en las constituciones de las entidades federativas y que no se adscriben a los poderes del Estado, y que cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera.

A diferencia del anterior ordenamiento, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación reconoce a los entes con autonomía establecidos en los ordenamientos locales, lo cual también se opone al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que esta categoría solo la ocupan los establecidos en la Constitución federal.

La fiscalización de la Cuenta Pública se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; y respecto de los órganos constitucionales autónomos la Auditoría Superior de la Federación podrá:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera, es decir, la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos para verificar la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos de la Federación.

II. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, a través de auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismos; si se

cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y si se cumplieron los objetivos de los programas y las metas de gasto que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres.

III. Promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan.

C. Ley General de Contabilidad Gubernamental

El objeto de esta Ley es armonizar la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, (entre estos los órganos autónomos federales y estatales) a través de criterios generales, para la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas;

La Ley define a la contabilidad gubernamental como la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.

Respecto de los órganos autónomos establece que son las personas de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su

administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos autónomos, así como las creadas por las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es importante señalar que de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son “Ramos Autónomos” los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos.

10. Personalidad jurídica y patrimonio propio

Un aspecto que el legislador ha dejado delimitado en la Ley es el relativo al patrimonio. Los nueve órganos constitucionales autónomos cuentan con patrimonio propio, sin embargo, no en todos los casos se detalla su conformación, si puede verse aumentado o disminuido y las condiciones que se deben atender para hacerlo.

El Banco de México, cuando dejó de ser un organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transformó en la nueva persona de derecho público que ahora estudiamos y conservó la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.¹¹¹

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento. El patrimonio del organismo descentralizado denominado "Comisión Nacional de Derechos Humanos" pasa a formar parte del organismo autónomo "Comisión Nacional de los Derechos Humanos".¹¹²

¹¹¹ Artículo Quinto Transitorio de la Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

¹¹² Artículos 75 y Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforma el Artículo 75 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2006.

El patrimonio del Instituto Nacional Electoral se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.¹¹³

Para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, su patrimonio se integra con los bienes inmuebles o muebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto, incluyendo los que la Federación haya destinado para tal fin o para su uso exclusivo; los recursos que anualmente apruebe para el Instituto la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el Presupuesto de Egresos de la Federación; las donaciones que reciba para el cumplimiento de su objeto, y los ingresos que reciba por cualquier otro concepto, incluso los derivados de la aplicación de la presente Ley. El Instituto no podrá tener más bienes inmuebles que los estrictamente necesarios para cumplir con su objeto.¹¹⁴

En el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación su patrimonio se integra con: los recursos que le asigne la Cámara de Diputados a través del presupuesto de egresos de la federación; los bienes muebles e inmuebles que le sean destinados o adquiera para el cumplimiento de sus fines; las adquisiciones, los subsidios, donaciones y aportaciones, tanto en bienes como en valores, que provengan del sector público, social y privado; los ingresos que perciba por los servicios que preste en términos de esta Ley a instituciones y personas físicas de los sectores social y privado, y a instancias públicas, privadas y sociales del extranjero que, en el marco de instrumentos o acuerdos de colaboración, soliciten sus servicios; los fondos nacionales o internacionales, públicos o privados, obtenidos para el financiamiento de los programas y actividades del Instituto, y en

¹¹³ Artículo 31 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹⁴ Artículo 82 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

general todos los ingresos y derechos susceptibles de estimación pecuniaria, que obtenga por cualquier medio legal.¹¹⁵

Para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ocurre que hasta 2019 continuaba operando como un organismo descentralizado en virtud de que conforme al artículo vigésimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, una vez instalado, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el mismo y en el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.

Precisado esto, su patrimonio se integra con los recursos que le son asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de la Secretaría, y con los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título.¹¹⁶

El patrimonio del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con el artículo décimo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, su patrimonio se integra con los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, los cuales se transfirieron al organismo público autónomo creado. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo

¹¹⁵ Artículo 23 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

¹¹⁶ Artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social.

organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del artículo 123 de esta Constitución y no resultaron afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

En los casos del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, el artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, dispuso que los recursos humanos, financieros y materiales de los órganos desconcentrados Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones pasarán a los órganos constitucionales que se crean por virtud de este Decreto.

La Fiscalía General de la República pasa por un proceso de transición, en virtud de que recientemente adquirió la categoría de órgano constitucional autónomo. De conformidad con los artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo noveno, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, por lo que hace al patrimonio de la institución debe atenderse a lo siguiente:

- A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo.
- Los asuntos en los que la Procuraduría General de la República ejerza la representación de la Federación, así como aquellos en que haya ejercitado acciones de inconstitucionalidad en casos distintos a los previstos en el inciso i) de la fracción II, del artículo 105 de esta Constitución que se adiciona por virtud de este Decreto, que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de las disposiciones a que se

refiere el Transitorio anterior, deberán remitirse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno.¹¹⁷

- Los recursos humanos, financieros y materiales que la Procuraduría General de la República destine para la atención y desahogo de los procedimientos ante referidos, serán transferidos a la dependencia que realice las funciones de Consejero Jurídico del Gobierno.

11. Régimen laboral

Por lo que hace al régimen laboral existe un criterio general para que el personal de los órganos constitucionales autónomos se rija por el apartado B del artículo 123 de la Constitución, sin embargo, existen reglas que distinguen a cada uno de los órganos como lo analizamos en los siguientes párrafos.¹¹⁸

La Ley del Banco de México, en su artículo 59, establece que son trabajadores de confianza del Banco de México el personal que ocupe puestos de subgerente o superior, los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores y los empleados adscritos de manera personal y directa a la Junta de Gobierno y a los miembros de ésta; los asesores y personal secretarial de los funcionarios antes mencionados; los jefes de división y de oficina; el personal de seguridad; los pilotos, copilotos e ingenieros de vuelo; el personal técnico adscrito a las áreas de cambios, metales, inversiones, valores e informática; los operadores y contraseñadores de telecomunicaciones por las que se transmitan escritos, así como el personal técnico que maneje información confidencial. El Gobernador y los Subgobernadores del Banco no formarán parte del personal de la Institución.

¹¹⁷ Los procedimientos señalados en el párrafo que antecede se suspenderán por un plazo de sesenta días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior; en cada caso, la suspensión será decretada de oficio por los órganos jurisdiccionales ante los cuales se desahoguen dichos procedimientos.

¹¹⁸ De este rubro excluyo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, en virtud de que se trata de un órgano que al día de hoy funciona como un organismo descentralizado.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su artículo 74, establece que el personal que preste sus servicios a la Comisión se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, son trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 206, establece que todo el personal del Instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución. El personal del Instituto será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Las diferencias o conflictos entre el Instituto y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

El artículo 50 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que el personal que preste sus servicios en la Comisión se regirá por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Todos los servidores públicos que integran la plantilla laboral de la Comisión, serán considerados trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

En la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el artículo 41 establece que el personal que preste sus servicios en el Instituto se regirá por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 de la Constitución. Todos los servidores públicos que integran la plantilla laboral del Instituto, serán considerados trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que éste desempeña.

El artículo 76 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica establece que la remuneración y prestaciones que reciban los miembros de la Junta de Gobierno por el desempeño de su cargo, no serán mayores ni menores de las que correspondan al nivel de Subsecretario de la Administración Pública Federal. El Presidente de la Junta de Gobierno contará con una remuneración 10% mayor a la que corresponda a los vicepresidentes de la Junta de Gobierno, dentro del nivel antes señalado. Las remuneraciones y prestaciones que perciban el resto de los servidores públicos del Instituto, en ningún caso podrán exceder las previstas para los integrantes del mencionado órgano de gobierno. Lo señalado en el párrafo anterior, se realizará sujetándose a los límites de los tabuladores de percepciones que establezca la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. Las relaciones laborales de los trabajadores del Instituto, se sujetarán a lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su artículo 23, que el personal que preste sus servicios en el Instituto se registrará por lo dispuesto en los artículos 6o. y 123, Apartado B de la Constitución. Dicho personal quedará incorporado al Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los trabajadores de confianza del Instituto quedarán sujetos al régimen establecido en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución.

El artículo 60 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece que las relaciones laborales entre la Fiscalía General de la República y sus trabajadores se registrarán por lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional, Apartado B, Fracción XIII y por lo establecido en esta Ley.

Como se advierte, en términos generales las relaciones laborales de los órganos constitucionales autónomos con su personal se rige por el apartado B del artículo 123 constitucional y se trata de personal de confianza.

Las categorías analizadas dan cuenta de distintos matices con los que se conforma la autonomía de los órganos autónomos. Destaca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social por el tiempo que ha pasado y el Congreso no tiene fecha para emitir la normatividad que le dote de autonomía plena en términos constitucionales y legales.

De ahí que resulte oportuno conocer los antecedentes de cada uno de los órganos constitucionales autónomos que establece el texto de la carta magna, con el propósito de analizar coincidencias y distinciones en cuanto a las razones y fundamentos que les dieron origen y comenzar a delimitar nuestro objeto y sentar las directrices del principio de competencia constitucional autónoma.

12. Análisis sobre las categorías estudiadas.

El primer aspecto que debemos atender es el relativo a los procedimientos que la Constitución establece para la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos. Como hemos visto, se trata de procedimientos en los que participa, en todos los casos el Poder Legislativo por conducto de alguna de sus cámaras; en el caso de la FGR, del IFETEL y de la COFECE propone el Ejecutivo y el Senado aprueba; y en el caso del Coneval y del INAI el Legislativo aprueba, pero el Ejecutivo podrá objetar el nombramiento.

Hemos visto que en todos los casos se trata de procedimientos que no garantizan independencia, en virtud de que las decisiones políticas debilitan los criterios de objetividad, capacidad, honestidad e independencia que deben reunir los aspirantes al cargo. Lo más grave es que realizado el nombramiento no existe en el ordenamiento jurídico un medio de control respecto del mismo. Aprobado el nombramiento no existe vía institucional o judicial que permita cuestionar el procedimiento y la decisión final.

Ante esta situación, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobado el 5 de diciembre de 2013, denominado: "GARANTÍAS PARA LA INDEPENDENCIA DE LAS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO

EN LAS AMÉRICAS”, aporta una serie de directrices que nos sugiere a los estados de la Organización de Estados Americanos, para garantizar los principios de independencia y capacidad en la designación de los funcionarios involucrados con la persecución, administración e impartición de justicia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima que un proceso adecuado de nombramiento y selección constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las y los operadores de justicia. El derecho internacional ha establecido algunos criterios mínimos para que los procedimientos para el nombramiento de las y los operadores de justicia seleccionados se verifique que reúnan condiciones que se traduzcan en un verdadero régimen independiente que permita el acceso a la justicia. La Comisión considera que si no se respetan ciertos parámetros básicos, el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas.

El objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de las y los operadores de justicia, señala la Comisión, debe ser seleccionar a los candidatos y candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional, así como la singularidad y especificidad de las funciones que van a desempeñar, de tal manera que se asegure la igualdad de oportunidades, sin privilegios o ventajas irrazonables. La Comisión ha considerado en cuanto al mérito personal que se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Asimismo, en cuanto a la capacidad profesional, la CIDH ha insistido en que cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos.

Respecto de la reelección y ratificación en el cargo, la Comisión ha observado como un factor de fragilidad en la independencia de jueces y magistrados, la posibilidad jurídica de ser sujetos a una confirmación posterior para permanecer en el cargo, o bien, de ser reelectos. El ex Relator sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, ha indicado que la anterior práctica

“afecta la independencia y el desarrollo profesional de jueces y magistrados y es contraria a los estándares internacionales en la materia”.

La Comisión considera que es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de reelección o ratificación, especialmente cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador de justicia puede ser discrecional. En este sentido, como lo ha señalado el Relator Especial de la ONU, se podría favorecer la reelección automática de magistradas y magistrados, en los Estados en donde se prevé la reelección, a menos que exista una falta grave debidamente establecida por un proceso disciplinario que respete todas las garantías de un juicio justo.

El organismo internacional considera que además de lo problemático que podría resultar la discrecionalidad en un sistema de reelección o ratificación, un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Reverán Trujillo Vs. Venezuela, precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como : 1.- "esencial para el ejercicio de la función judicial" 2.- El Tribunal reiteró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. 3.- El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.

Consideraciones que guardan relación con los nombramientos de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en virtud de que su designación o ratificación, se somete a la voluntad de los poderes que intervienen en el proceso,

generándose un exceso en la discrecionalidad que interviene arbitrariamente la autonomía de estos entes.

En otro aspecto de las categorías estudiadas, destaca el relativo al presupuesto de los órganos constitucionales autónomos y las mayorías parlamentarias. Le mejor forma de comenzar la captura de un órgano es provocar su inoperancia a partir de la imposición de límites a la aprobación y al ejercicio de los recursos que anualmente se le asignan.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no establece parámetros objetivos para reducir a estos órganos el monto solicitado en sus respectivos proyectos de presupuesto. La decisión queda en manos de los grupos parlamentarios que conforman la Cámara de Diputados y de las negociaciones que los propios entes puedan llevar a cabo, sin embargo, este no es un problema que pueda resolver un buen grupo de cabilderos, por el contrario el problema real lo encontramos en el sistema político electoral, que permite a un solo partido obtener la mayoría de los integrantes, en este caso, de la Cámara de Diputados.

Si bien la democracia mexicana se encuentra en un proceso de consolidación y, por ello, es viable no solo la alternancia en el Ejecutivo sino además la posibilidad de que el partido político del Presidente de la República obtenga la mayoría en el Congreso, se trata de un escenario que desfavorece totalmente a los órganos constitucionales autónomos, en virtud de que son vistos como órganos ajenos al Instituto político; revisores, críticos y en ciertos casos hasta opositores del gobierno en turno, por lo que los legisladores del partido mayoritario juegan un papel fundamental para controlar a dichos órganos desde dos aspectos fundamentales: el nombramiento de sus titulares y la autorización de su presupuesto.

El tercer elemento que debo destacar es el relativo a la facultad normativa de los órganos constitucionales autónomos. En todos los casos operan como órganos reguladores de la competencia constitucional que la Constitución les encomienda y

el Poder Judicial de la Federación ha contribuido al reconocimiento pleno de esta atribución.¹¹⁹

La limitante que advierto en este aspecto es en cuanto a la legitimación de los órganos para promover controversias constitucionales en defensa de su facultad normativa. El debate se centra en que si bien el artículo 105, fracción I, de la Constitución establece legitimación para que los órganos autónomos promuevan este medio de control, lo cierto es que el criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo acota a tres entes: IFETEL, COFECE e INAI. Sobre este rubro abundaremos más adelante.

Con lo anterior es claro que las categorías estudiadas son insuficientes para reconocer que los órganos materia de estudio son totalmente autónomos, por el contrario, existen más riesgos de captura e incluso posibilidades de desaparecer del texto constitucional, que condiciones y voluntad políticas para garantizar su plena independencia.

Es por ello relevante estudiar los antecedentes, base y el mandato constitucional de cada uno de los órganos, con el propósito de conocer su origen, las razones que motivaron su establecimiento, y la competencia constitucional autónoma que les corresponde, para poderlos distinguir de los órganos con autonomía graduable como los Tribunales autónomos o los órganos con autonomía legal por mandato constitucional.

¹¹⁹ Véase el capítulo cuarto en el que analizo con detalle algunas sentencias en este rubro.

CAPÍTULO TERCERO

LOS ÓRGANOS CON AUTONOMÍA QUE ESTABLECE EL MODELO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. ANTECEDENTES, BASE Y MANDATO CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

En los apartados siguientes analizaré las principales características de estos órganos a partir de sus antecedentes, base y mandato constitucional, con el propósito de sentar las bases de estudio necesarias para el análisis de su autonomía frente a otros entes estatales.

1. Banco de México

Antecedentes

La Constitución de 1917 establece, desde su texto original un Banco Central, sin embargo, fue hasta que entró en vigor la Ley que crea el Banco de México¹²⁰ cuando comenzó a operar.

El Banco de México se inauguró el 1 de septiembre de 1925. Su principal función era crear moneda, mediante la acuñación de piezas metálicas y la emisión de billetes. Se le encargó regular la circulación monetaria, las tasas de interés y el tipo de cambio; también se le otorgaron facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento.

La primera reforma del Banco de México ocurre en 1931 y 1932. En julio de 1931 se promulga una Ley Monetaria por la cual se desmonetiza el oro en el país. Dicha ley confirió al Banco de México ciertas características de moneda a sus billetes, aún cuando se conservó su libre aceptación; y ocho meses después se publicó una Ley Orgánica para el Banco de México. Se le retiraron las facultades para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con el Instituto central y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes. A partir de ese momento, se expidieron tres Leyes Orgánicas (1936, 1941 y 1985).

¹²⁰ Expedida el 25 de agosto de 1925.

La fase de modernización definitiva del Banco de México se inicia con el otorgamiento de su autonomía, la cual empezó a regir a partir de abril de 1994. En términos prácticos, la autonomía del Banco de México implica que ninguna autoridad puede exigirle la concesión de crédito, con lo cual se garantiza el control ininterrumpido del Instituto central sobre el monto del dinero en circulación. La finalidad de la autonomía es que la operación del Banco Central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía del Banco de México está sustentada en tres condiciones:

- En el mandato constitucional que establece que la misión prioritaria de la institución es procurar el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo está especificado de igual manera en la ley vigente del Banco de México.¹²¹
- La forma en que está integrada su junta de gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento.
- La independencia administrativa que la ley concede al banco central.

En la exposición de motivos suscrita por el Presidente de la República, se señala que es necesario otorgar autonomía al Banco de México, con el propósito de procurar a la nación protección permanente contra políticas económicas inflacionarias y salvaguardar a la población de nuevos episodios inflacionarios; moderar el flujo del crédito del banco central; procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; garantizar crecimiento con generación de empleos; proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a la más justa y adecuada distribución de la riqueza; consolidar y mantener la estabilidad de precios y monetaria, de tal forma que se haga más predecible la política monetaria, facilitando las decisiones de los participantes en la economía, a efecto de favorecer y lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico; evitar el abuso del financiamiento del banco central, por parte del gobierno federal, de tal forma que cumpla su función de servir intereses nacionales permanentes y no sea utilizado como un instrumento para atender necesidades políticas o financieras

¹²¹ Publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993.

extraordinarias del gobierno; es decir, evitar el predominio del interés político, sobre el público.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se observa que la autonomía del Banco de México se justifica en la necesidad de procurar que el crédito del banco central sea manejado de la manera que mejor provea el interés general; dar permanencia al prudente manejo de la política monetaria; consolidar los avances obtenidos en el control de la inflación; permitir elevar a rango constitucional el compromiso del Estado de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, estableciendo al efecto su consecución como objetivo prioritario del banco central; fortalecer políticas de estabilización económica como factor indispensable para impulsar un desarrollo económico sostenible y conseguir una mayor justicia entre los diversos agentes; coadyuvar al mejor desempeño de la rectoría económica del Estado, al permitir al Estado mexicano conducir de manera más eficaz el desarrollo nacional, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, así como procurar una más justa distribución del ingreso y la riqueza; incrementar la confianza en el esquema jurídico y político, con el objeto de propiciar la inversión y mantener la estabilidad fiscal y económica; establecer instancias distintas en las decisiones políticas que generen equilibrio y ponderaciones.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se sostiene que la autonomía del Banco de México se justifica en la necesidad de independizar la función estatal de creación de dinero y otorgamiento de financiamiento, de las atribuciones gubernamentales en materia económica; superar efectos de alta erosión para la economía nacional, causados por el fenómeno inflacionario; evitar que las actividades de los funcionarios del banco central sean sometidas a designios políticos y económicos del autoritarismo presidencialista; controlar y abatir el fenómeno inflacionario, observando los objetivos del desarrollo nacional; procurar la estabilidad monetaria como eje central de la política económica, para evitar que las variables monetarias queden fuera de control y la inflación se desate, y causen males a amplios sectores de la sociedad; propiciar el manejo responsable de las variables monetarias para fortalecer las condiciones de confianza en el país; evitar que la política monetaria pueda ser utilizada por alguna otra autoridad en la

consecución de objetivos que sean incompatibles con la estabilidad de precios, la cual es requisito fundamental para el crecimiento económico sostenido y una mejor distribución del ingreso.

Base constitucional

El artículo 28, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en:

- El ejercicio de sus funciones;
- En su administración, y
- Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

A diferencia de los nueve órganos constitucionales autónomos que analizaremos en los siguientes apartados, la Ley del Banco de México lo define como “...persona de derecho público con carácter autónomo...”; tiene por finalidades proveer a la economía del país de moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos; y tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.¹²²

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 por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores. Desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidos 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

Mandato constitucional y rendición de cuentas

¹²² Artículos 1 y 2 de la Ley del Banco de México.

Los objetivos constitucionales prioritarios del Banco de México comprenden:

- Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.
- Como banco central, constituirse en Institución Fiduciaria del fideicomiso público del Estado denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuyo objeto será 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.
- 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 remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, se rige por lo dispuesto en el artículo 127 Constitucional. La determina un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

Para adoptar sus resoluciones, el comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.

Se trata de una disposición prevista en la Ley del Banco de México, que pudiera entrar en conflicto con la Ley reglamentaria del artículo 127 constitucional en materia de remuneraciones.

En cuanto al régimen de rendición de cuentas y responsabilidades administrativas, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo establecido en los artículos 108 y 110 de la Constitución, los servidores públicos que incumplan con las disposiciones contenidas en esta Ley.

En el ámbito contable y financiero, el Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años y tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

Por otra parte, el Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio, y
- II. A más tardar cuarenta y cinco días hábiles después del cierre de cada trimestre, un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en dicho trimestre, así como la ejecución de la política monetaria del trimestre de que se trate y, en general, las actividades del Banco durante dicho periodo, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Adicionalmente, el Banco enviará un informe anual al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.

2. Instituto Nacional Electoral

Antecedentes

La organización de las elecciones es una de las funciones estatales que más ha preocupado a partidos y actores políticos, que de ubicarse como una función de la administración pública federal ha transitado por todas las estructuras posibles: comenzó en la Secretaría de Gobernación, posteriormente se estableció el Instituto Federal Electoral como órgano con un cierto grado de autonomía y con diversas reformas constitucionales se convirtió en un órgano constitucional autónomo.

En 1990 se establece que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo la organización de los comicios y en 1996 se le otorga autonomía constitucional, para lo cual fue necesario deslindar por completo al representante del Ejecutivo Federal en la integración del Consejo General.

Esta reforma destacó en términos de “autonomía empoderada”. Primero, desde 1996 sentó sus bases como un organismo completamente autónomo. En la elección de su dirección se eliminó la intervención del Poder Ejecutivo, se determinó que su presupuesto fuese asignado directamente por el Congreso, y la Constitución mandata su plena autonomía de gestión. Segundo, se ampliaron sus facultades para fiscalizar los gastos de campaña de los partidos, así como recibir información, incluso de particulares. Tercero, la estructura del organismo se fortaleció en dos sentidos: crear y hacer crecer un amplio y sólido servicio profesional de carrera, y promover la participación ciudadana institucionalizada en muchos ámbitos.¹²³

En 2014 se establece el Instituto Nacional Electoral, como una autoridad nacional, cuya función esencial es la organización de las elecciones federales y locales. Con esta reforma se dota al nuevo INE de facultades para fortalecer su

¹²³ Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015, p. 43.

participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, se observa que la autonomía del Instituto se justifica en la idea de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país como la pluralidad partidista, la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad; fortalecer la imparcialidad e independencia del órgano electoral; contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y la vida democrática del país; consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos; otorgar mayor eficacia y confiabilidad al órgano, de tal forma que se estimule el desarrollo democrático y se afirme el estado de derecho; proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se señala que la autonomía del Instituto debe sostenerse en la idea de fortalecer el órgano electoral y los procesos democráticos nacionales y ampliar la participación de los ciudadanos en la vida política; que se lleven a cabo procesos electorales imparciales, transparentes, justos y equitativos; consolidar el régimen democrático del gobierno; que los procesos electorales dejen de estar en manos del gobierno, para adquirir un perfil ciudadano, que permita mayor confiabilidad, transparencia, legalidad y legitimidad en tales procesos electorales; garantizar el apego a la legalidad de los resultados electorales y el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos y partidos políticos; reconstruir instituciones que den seguridad, certidumbre, garanticen derechos y justicia para todos los mexicanos; restaurar la confianza de la población en la institución; avanzar en el desarrollo democrático del país y propiciar contiendas electorales más equitativas y mejores condiciones para obligar a respetar la voluntad ciudadana; terminar con la falsificación y simulación de procesos electorales injustos e inequitativos; garantizar la imparcialidad en la actuación del organismo, respetando los principios constitucionales que rigen en materia electoral, con el objeto de desterrar la cultura de la desconfianza y fraude.

En forma similar el dictamen de la Cámara de Senadores señala que la autonomía del Instituto debe garantizar que la democracia sea de calidad

inobjetable, sin simulaciones y plenamente auténtica; alejar toda duda sobre la legitimidad del sistema electoral; fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus instituciones; evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en el proceso político legislativo y que el sistema electoral se convierta en un mero instrumento de poder; mejorar las instituciones y procedimientos electorales, contribuir a fortalecer el régimen democrático para la mejor toma de decisiones públicas, que se traduzcan en mejores condiciones de vida para la población; evitar que factores sociopolíticos e históricos coyunturales, lleguen a impedir la plena participación comunitaria en el propio gobierno; garantizar procedimientos electorales transparentes, lo cual constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones que efectúan los gobernantes electos; configurar al instituto nacional electoral, como un órgano de Estado en el que pueda confiar la sociedad mexicana para la organización de los procesos electorales federales; dejar atrás la corrupción, el autoritarismo y represión; motivar en los ciudadanos la confianza necesaria de que la función electoral se lleva a cabo apegada a los cánones de la imparcialidad, objetividad, legalidad, independencia, certeza y probidad.

Base constitucional

El artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, y sus características son:

- Es autoridad en materia electoral.
- Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.
- En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

Mandato constitucional y rendición de cuentas

El INE tiene como mandato constitucional:

- Cumplir con la función estatal de organizar las elecciones, teniendo como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
- Constituirse en autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.
- Encargarse de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

Se trata de una autoridad Nacional, es decir, se federaliza la función electoral. En mi opinión, se establece un sistema electoral conformado por un Instituto Nacional Electoral y 32 organismos públicos electorales locales, todos ellos dotados de plena autonomía.

En atención a los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos organismos presentan las siguientes características:

Sistema →	Organismos en materia electoral	
↓ Requisitos jurisprudenciales	INE	Organismos públicos electorales locales
a) estar establecidos directamente en la Constitución.	<p>Creación: 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. (41, Base V, Apartado A, de la Constitución)</p> <p>De conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. (Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución).</p>	
	<u>Denominación.</u> Instituto Nacional Electoral	<u>Denominación.</u> Organismos públicos locales electorales

<p>b) estar configurados directamente en la Constitución.</p>	<p><u>Competencia.</u></p> <p>El INE tiene a su cargo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con la función estatal de organizar las elecciones, teniendo como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. • Constituirse en autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. • Encargarse de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos. la organización de las elecciones <p>El órgano local tiene a su cargo la organización de las elecciones.</p>	
<p>c) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.</p>	<p>En su integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales (y los locales para los OPLES) y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.</p>	
<p>d) contar con autonomía e independencia funcional y financiera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es autoridad en materia electoral. • Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. • Es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. 	<p>De conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. (Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución).</p>
<p>e) funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.</p>	<p>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.</p>	

Respecto de las funciones que ejerzan las autoridades electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral podrá ejercer las siguientes facultades:

Facultad de asunción. Consiste en asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.

Delegación de facultades. 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.

Facultad de atracción. 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.

Además, corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

En cuanto al régimen de rendición de cuentas y responsabilidades administrativas, la Constitución establece que 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.

3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Antecedentes

Al igual que ocurrió con el INE, la CNDH tiene una evolución administrativa cuyo origen se ubica en sede del Poder Ejecutivo. En 1988 se creó la Dirección de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, la cual más tarde pasó a ser Dirección General. En 1990 se constituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y más tarde, se transformó en un organismo descentralizado. En 1999 la CNDH adquiere autonomía constitucional tal y como la conocemos ahora.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1999, se expresa que la idea de otorgar autonomía a la Comisión, es con el propósito de aproximar la comisión a la ciudadanía; reforzar su lugar como observador independiente de los

actos administrativos del Estado; lograr la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana; contribuir en el avance del equilibrio de poderes; respaldar su credibilidad ante la sociedad, al romper lazos de dependencia de la Comisión con el Ejecutivo Federal, con el objeto de lograr la total independencia de sus decisiones.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se reitera que la Comisión debe incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones en beneficio de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; mayor participación en el campo internacional; ampliar las funciones y atribuciones; evitar cualquier vinculación con alguna autoridad que pueda repercutir en el buen desempeño de sus funciones; fortalecer el carácter independiente de la Comisión respecto a cualquier órgano del gobierno o instancia social, como requisito para su debido funcionamiento; garantizar la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; permitir que la Comisión lleve a cabo sus funciones con total independencia del Poder Ejecutivo; fortalecer la autonomía y ampliar las funciones de la Comisión para enriquecer la eficacia de criterios y resoluciones en beneficio de los mexicanos, lo cual permite robustecer el estado democrático de derecho; incrementar la credibilidad de la sociedad mexicana en la Comisión, al no formar parte y consecuentemente, no tener vínculos de dependencia de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se reitera que incrementar la eficacia de sus resoluciones en beneficio de la protección de los derechos humanos; evitar cualquier vinculación con alguna autoridad que pueda repercutir en el mejor desempeño de sus funciones; garantizar su independencia política al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, pues al no existir obediencia a ningún interés de los Poderes de la Unión, partidos políticos y otros factores de poder, debe limitarse al cumplimiento de su función principal, que es la protección y defensa de los derechos humanos del pueblo mexicano; efectiva vigilancia de manera recíproca entre los Poderes del Congreso de la Unión y el organismo protector de los derechos humanos.

Base constitucional

El artículo 102, apartado B, de la Constitución establece que el Congreso de la Unión establecerá un organismo que se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las Constitución le reconoce expresamente:

- Autonomía de gestión.
- Autonomía presupuestaria.
- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.

Mandato constitucional

El mandato constitucional que tiene encomendado consiste en:

- Sustanciar 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.
- Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- Conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.
- 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.

Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene a su cargo la coordinación de un sistema no jurisdiccional de protección de estos derechos, como lo explico a continuación.

El artículo 102, Apartado B, párrafos primero a quinto y décimo de la Carta Fundamental, señala:

“Artículo 102.

A. ...

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

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

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

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

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de **los organismos de protección de los Derechos Humanos**.

...

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.”

El artículo citado establece un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, conformado por 33 organismos autónomos, distribuidos en las 32 entidades federativas con una competencia acotada a las violaciones que cometan servidores públicos de los estados, y uno con competencia federal, todos con la atribución de conocer 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.

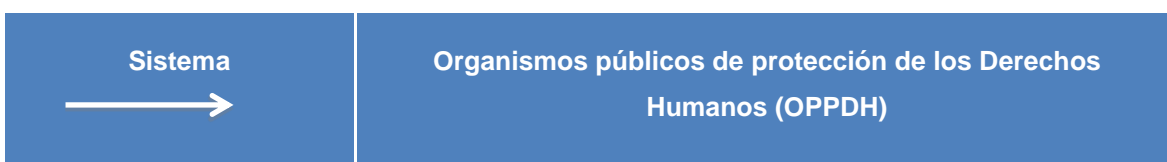
Se trata de un sistema, ya que la disposición jurídica habla siempre de “los organismos de protección de los Derechos Humanos” y sienta las bases para la configuración legal de estos entes, al establecer su denominación, fin constitucional, competencia, características, naturaleza de sus resoluciones y mecanismo de control para su cumplimiento.


En los párrafos primero y décimo citados, el Constituyente Permanente reconoce a “los organismos de protección de los Derechos Humanos” de las entidades federativas, como **equivalentes** (homólogos) a la CNDH.

Equivalencia, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa: “**igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas**”.

Si las legislaturas de las entidades federativas garantizarán la autonomía de estos entes, implica que la Constitución Federal los establece, partiendo de un principio de igualdad, los dota de autonomía y eficacia equivalente, reconocida expresamente por el órgano reformador de la Norma Constitucional.

Acorde con los criterios sostenidos por la SCJN que hemos citado, “los organismos de protección de los Derechos Humanos” son entes constitucionales autónomos, ya que reúnen las características definidas en la jurisprudencia, para facilitar la comprensión de estas afirmaciones, se observa en la siguiente gráfica:



 Requisitos jurisprudenciales	CNDH	OPPDH (entidades federativas)
<p>a) estar establecidos directamente en la Constitución.</p>	<p>Creación: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán <u>organismos de protección de los Derechos Humanos</u> que ampara el orden jurídico mexicano. (102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal)</p>	
<p>b) estar configurados directamente en la Constitución.</p>	<p><u>Denominación.</u> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal).</p>	<p><u>Denominación.</u> Organismos públicos de protección de los Derechos Humanos. (102, apartado B, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal)</p>
<p><u>Competencia.</u> 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. (102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal).</p> <p>Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. (102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal).</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. (102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Federal).</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los <u>organismos equivalentes en las entidades federativas</u>. (102, apartado B, párrafo décimo, de la Constitución Federal).</p>		

<p>c) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.</p>	<p><u>La Cámara de Senadores</u> o en sus recesos <u>la Comisión Permanente</u>, o <u>las legislaturas</u> de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos <u>organismos</u>, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a cumplir una recomendación (102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal).</p>	
<p>d) contar con autonomía e independencia funcional y financiera.</p>	<p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal).</p>	<p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los Derechos Humanos. (102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal).</p>
<p>e) funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.</p>	<p>La protección de los Derechos Humanos que ampara el Orden Jurídico Mexicano (102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal).</p>	

La equivalencia en cuanto a funciones, competencia y autonomía entre la Comisión Nacional y los organismos locales, reconocida en el artículo 102, Apartado B, párrafo décimo, de la Constitución, me permite afirmar que dicho precepto configura un sistema federalizado de protección de los derechos humanos, conformado por organismos constitucionales autónomos, cuyo fin constitucional es idéntico en valor, competencia y efectividad.

4. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Antecedentes

Con la reforma constitucional de 1977 se introduce en el artículo 6o de la Constitución la frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, la cual formó parte de una reforma político electoral cuyo fin era establecer en la Constitución a los partidos políticos como entidades de interés público, se modificó la conformación de la Cámara de Diputados (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional), entre otros aspectos que ya precisamos en el capítulo anterior.

Por el contexto en que surge, inicialmente se interpretó que se trataba de una prerrogativa en favor de los partidos políticos más que un derecho en beneficio de los gobernados.

La doctora Patricia Kurczyn Villalobos sostiene que los precedentes de la protección del derecho a la información en México se ubican en sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- En el amparo en revisión 10556/83, el Alto Tribunal determinó que el derecho a la información era lo mismo o se reducía a ser la expresión de las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos y que las características de ese derecho, ya de los partidos, debía desarrollarse a través de las leyes; el derecho de acceso a la información no podía tener el carácter de garantía individual, si atendemos a que dicho derecho se incorporó en el marco de la reforma política, como una garantía social, correlativa a la libertad de expresión y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

- En 1996 se estableció un nuevo criterio con motivo de una solicitud presentada por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo, para investigar los hechos acontecidos en el Vado de Aguas Blancas, en 1995, resolución en la que se sostuvo que no se estaba ya frente a un mero derecho político, sino frente a una garantía individual.
- En 1997, al resolver el amparo en revisión 2137/93, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el titular del derecho de acceso a la información es cualquier particular, es decir, lo consideró como un derecho inherente al individuo, exigible por cada una de las personas y judicialable de manera individual.¹²⁴

Con los cambios en la interpretación judicial, el 11 de junio de 2002, se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las legislaturas locales hicieron lo conducente, aunque cabe señalar que no siguieron el modelo establecido por el Congreso de la Unión, es decir, que a nivel federal y local coexistían, como hasta ahora, diversos criterios para ejercitar el derecho de acceso a la información.¹²⁵

En el ordenamiento legal citado se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

La propia Ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones.

¹²⁴ Kurczyn Villalobos, Patricia, La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015, p. 141.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 144.

Para cumplir con el mandato legal, el 24 de diciembre de 2002, mediante Decreto presidencial, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley y del Decreto; y se especificó que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

Se señaló que el Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, para lo cual contaría con un órgano máximo de dirección integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente.

Las principales funciones del IFAI en términos generales eran las siguientes:

- Ser el órgano regulador en materia de acceso a la información para la administración pública federal;
- Resolver las controversias generadas entre los particulares y la administración pública;
- Supervisar el cumplimiento de la Ley, y
- Fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información de los gobernados.

El 20 de julio de 2007, se reformó el artículo 6o Constitucional y se agregó un segundo párrafo con siete fracciones, mediante el cual se establecieron los principios y las bases bajo los cuales se deben regir la Federación, los estados y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en el ámbito de sus respectivas competencias para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Del mismo modo, de la reforma del 2007 se destaca el hecho de que las leyes en materia de acceso a la información debían establecer mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, mismos que habrían de sustanciarse ante “órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

De acuerdo con la doctora Kurczyn Villalobos, el Legislativo estableció dos características fundamentales de los órganos garantes del derecho de acceso a la información; es decir, éstos debían ser entes especializados en tanto que únicamente tuvieran como función la materia del derecho de acceso a la información e imparciales, de tal manera que se impidiera la subordinación jurídica, orgánica o política a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia y, además, se dotaron de autonomía operativa, de gestión y de decisión.¹²⁶

En 2009 se adicionó la fracción XXIX, letra O, al artículo 73 constitucional, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para legislar sobre protección de datos personales en posesión de particulares y en julio de ese año se reformó el artículo 16 constitucional, para introducir en el texto constitucional, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales.

Para regular estas reformas a la Constitución, el Congreso General expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, misma que amplió las atribuciones y facultades del entonces IFAI, reconociéndolo como autoridad competente para garantizar el derecho a la protección de datos personales en posesión de particulares, por ello, el Instituto modificó su nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La siguiente reforma constitucional en materia de transparencia es del 7 de febrero del 2014. En ella se dotó al entonces IFAI, de autonomía constitucional y se ampliaron sus atribuciones y competencias de manera significativa lo que sin duda vino a fortalecer la protección de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

Para cumplir con esta reforma, el Congreso expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del 2015, cuestión que nuevamente implicó un cambio de denominación del órgano garante, para ser ahora el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Con este ordenamiento se distribuyen competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual ha sido positivo porque ha permitido unificar los criterios,

¹²⁶ Ibidem, p. 147.

resoluciones y políticas de la instancia federal con las locales y fortalece su autonomía constitucional, particularmente, la de los institutos estatales.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2014, se indicó que la autonomía del Instituto se justifica en el hecho de que es necesario fortalecer al órgano encargado de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales, a fin de incrementar su eficiencia institucional para garantizar plenamente los derechos que tutelan; conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, en busca de un equilibrio constitucional; garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales; constituir un órgano imparcial, que no respondan a consignas directas o indirectas de otras autoridades, al no depender de ninguna de ellas, con el objeto de garantizar una actuación profesional y objetiva, siempre apegada a la legalidad, y favoreciendo la vida democrática del país; instituir un órgano garante como mecanismo de equilibrio constitucional y político; fortalecer y ampliar la independencia y maniobra del organismo, para consolidarlo como el máximo organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en todo el país; asegurar la plena desvinculación orgánica del organismo, con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y la completa garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales; garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad; fortalecer el derecho de los ciudadanos al acceso a la información gubernamental, de tal forma que tengan conocimiento de las acciones de sus representantes y las autoridades que los rigen, y así puedan evaluar y supervisar tales acciones como un mecanismo de control y rendición de cuentas; coadyuvar en la lucha contra la corrupción, impunidad, secrecía de los asuntos públicos, el desconocimiento por parte de la sociedad del manejo de la res pública, así como fortalecer la transparencia en cuestiones públicas; asegurar que la información que se genera y suministra por todo el gobierno federal, resulte efectivamente útil y significativa a la sociedad y redunde en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de todos los mexicanos; consolidar una cultura de transparencia; favorecer la

apertura de sistemas de gobierno y el contrapeso de poderes, característica de los países democráticos; buscar que el organismo, no se encuentre adscrito a ninguno de los poderes tradicionales, con el objeto de lograr la ausencia de controles burocráticos, otorgándole paridad de rango con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentre subordinado a ellos; consolidar la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos; garantizar que el organismo se rija bajo principios de certeza, legalidad, autonomía, imparcialidad, eficacia, objetividad y máxima publicidad; constituir una institución, autónoma, especializada e imparcial en su actuación, características que resultan esenciales para consolidarla como auténtica garante del derecho de acceso a la información, lo que se traduce, a su vez, en beneficios para los gobernados, al contar con instituciones fuertes y confiables; brindar certeza jurídica a la actuación de los órganos de transparencia de todo el país; asegurar que el órgano garante de derechos fundamentales, cuente con las garantías necesarias de actuación e independencia, y pueda desplegar debidamente su radió de acción, y de esta manera alcance los fines para los que fue creado; fortalecer la confianza ciudadana en el organismo, al eliminar la subordinación a los entes o poderes público, a los que vigila y supervisa; hacer eficaz el desarrollo de las actividades a su cargo; y asegurar al gobernado su derecho de acceso a la información sin importar el poder u órgano federal que hubiere violentado tal derecho.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que es necesario que exista certidumbre en la actuación de la autoridad; que la autoridad se conduzca apegada a derecho; generar una institución sólida y confiable; garantizar la independencia entre el Ejecutivo Federal y el organismo, de tal forma que se garantice que las determinaciones de este último, sean imparciales; consolidar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, que se encuentre encaminada a abatir cualquier acción que dé como resultado la corrupción; consolidar una cultura de rendición de cuentas, acceso a la información y protección de datos; fortalecer la transparencia y cimentar su elemento principal, el cual es la imparcialidad; fomentar la confianza ciudadana en el organismo, mediante su independización respecto de la administración pública; fortalecer todo

el orden en torno a la transparencia; hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado; consolidar y fortalecer las atribuciones del organismo; garantizar el derecho a la información y su acceso; dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de los gobernados, que consiste en saber y conocer cómo es la actividad de estos entes por ser un principio de la democracia constitucional; garantizar el ejercicio de un gobierno transparente sujeto a la supervisión de la sociedad; evitar cualquier intromisión en la función del Estado de acceso a la información y transparencia; permitir que el organismo realice de manera libre y suficiente su labor, al ser autónomo de cualquier otro poder público; establecer mecanismos de regulación de control y de transparencia del ejercicio del poder; conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales y de los grupos económicos y sociales, en tanto que se busca con ellos un equilibrio constitucional; que el organismo sea independiente de los poderes tradicionales, con el objeto de evitar cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, de tal forma que se asegure y garantice su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad; erradicar el alto nivel de desconfianza que la ciudadanía tiene sobre órganos que deberían de garantizar sus derechos fundamentales.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se reiteraron las razones antes expuestas.

Base constitucional

El artículo 6, fracción VIII, de la Constitución, establece que la Federación contará con un organismo autónomo, (y debemos decir que también reconoce a sus “equivalentes” locales) cuyas características son:

- Especializado,
- Imparcial,
- Colegiado,
- Con personalidad jurídica y patrimonio propio,
- Con plena autonomía técnica y de gestión,
- Capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y
- Capacidad para determinar su organización interna.

Mandato constitucional y rendición de cuentas

El INAI es 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.

En su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El INAI 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.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

La Constitución establece una excepción para aquellos casos en que la información solicitada esté relacionada con cuestiones de seguridad nacional. En este supuesto, 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, en cuya tramitación deberán observarse las disposiciones de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en materia de controversias constitucionales.

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. Debemos destacar que el INAI es el único órgano constitucional autónomo que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Considero que al igual que la CNDH o el INE, el Sistema Nacional de Transparencia está conformado por un Instituto Nacional y 32 entes autónomos locales, con lo cual se federaliza la materia de transparencia y protección de datos personales.

Los 32 institutos locales en materia de transparencia y protección de datos personales gozan de autonomía constitucional, en virtud de que la Constitución les otorga un trato equivalente con el órgano federal, como se puede observar en la siguiente tabla, siguiendo los requisitos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar a un órgano como constitucional autónomo:

<p style="text-align: center;">Sistema</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p style="text-align: center;">Organismos en materia de transparencia y protección de datos personales</p>	
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Requisitos jurisprudenciales</p>	<p style="text-align: center;">INAI</p>	<p style="text-align: center;">Organismos garantes (entidades federativas)</p>
<p>a) estar establecidos directamente en la Constitución.</p>	<p>Creación: La Federación contará con un organismo 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.</p> <p>(6o, apartado A, fracción VII, de la Constitución)</p>	
<p>b) estar configurados directamente en la Constitución.</p>	<p><u>Denominación.</u> El organismo garante federal. (6o, apartado A, fracción VII, de la Constitución)</p>	<p><u>Denominación.</u> El organismo garante equivalente de las entidades federativas. Organismos autónomos especializados de las entidades federativas (6o, apartado A, fracción VII, de la Constitución)</p>

		<p>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. (Artículo 116, fracción VIII, de la Constitución)</p>
<p>c) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.</p>		<p><u>Competencia.</u> 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.</p> <p>También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los <u>organismos autónomos especializados de las entidades federativas</u> que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.</p> <p>El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del <u>organismo garante equivalente de las entidades federativas</u>, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.</p> <p>Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.</p> <p>El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el</p>

	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.	
d) contar con autonomía e independencia funcional y financiera.	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.	Las Constitución les reconoce como órganos de las entidades federativas equivalentes y autónomos.
e) funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.	La protección de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales frente a cualquier autoridad. (Artículo 6o, fracción VII, y 116, fracción VIII, de la Constitución)	

5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Antecedentes

El 25 de enero de 1983 se creó el INEGI,¹²⁷ que integró en su estructura a la Dirección General de Estadística, en funciones desde 1882¹²⁸, la Dirección General

¹²⁷ Mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1983.

¹²⁸ La Ley del 26 de mayo de 1882, decretada por el presidente Manuel González y enviada a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio para su publicación. Se trata de la ley por la cual se creó la Dirección General de Estadística. Consta de nueve artículos, el primero de los cuales indica que: "Para formar la estadística de la República, se establece en la Secretaría de Fomento, con el nombre de Dirección General de Estadística, una oficina que se encargue de pedir, compilar, clasificar y publicar periódicamente, por cuadros comparativos todos los datos concernientes a este ramo." *Cfr., 125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009, p.18.

de Geografía, establecida en 1968, la Dirección General de Política Informática y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información, sin embargo, los esfuerzos para dar autonomía a la Institución comenzaron en 1994 y dieron como resultado que en abril de 2006, el Constituyente Permanente reformara los artículos 26 y 73 de la Constitución para otorgar autonomía al INEGI.¹²⁹

La autonomía, en el caso del INEGI, se traduce en generar y difundir información estadística y geográfica sin otra racionalidad que la de carácter técnico, es decir, libre de presiones de grupos de interés. Esta característica del INEGI es consistente con las recomendaciones internacionales que señalan que las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y que, en este contexto la independencia profesional en su proceso de producción y difusión es crucial para mantener la confianza del público en la integridad de los sistemas estadísticos oficiales.¹³⁰

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica tiene como objetivos producir, promover el conocimiento y su uso, conservar y difundir oportunamente la Información a través de mecanismos que faciliten su consulta. El Sistema se integra por el Consejo Consultivo Nacional; los Subsistemas Nacionales de Información, y el Instituto.¹³¹

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2006, se indicó que la autonomía del Instituto se justifica en el hecho de que es necesario evitar la manipulación política de los datos estadísticos y que la producción de información estadística sea manipulada con fines políticos para crear expectativas o esconder carencias, insuficiencias o situaciones reales, ya que se está conculcando el derecho de los ciudadanos a conocer la verdad, a poder normar su conducta con libertad y autonomía; proveer a los ciudadanos de información de calidad y confiabilidad para conocer su entorno económico y social, para estar en condiciones

¹²⁹ Sojo Garza Aldape, Eduardo, *La Autonomía del INEGI en perspectiva, Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015, pág. 99.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 100.

¹³¹ Artículos 4 y 5 de Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

de tomar decisiones e inclusive prever comportamientos y escenarios en el futuro; lograr un cambio democrático en el manejo y acceso a los acervos y sistemas informativos; contar con datos confiables, unificados en el ámbito nacional; garantizar la veracidad en su información, al no tener compromiso con poder político alguno, estando en libertad de ordenar siempre sus acciones por la búsqueda de la verdad; evitar el favoritismo a alguna tendencia política y la interferencia de los Poderes de la Unión; lograr que la actividad estadística sea veraz, transparente, puntual y completa, con el objetivo de coadyuvar en la correcta toma de decisiones y ejecución de los actos de gobierno y las políticas públicas en beneficio de la sociedad; fortalecer la confianza de los ciudadanos en la utilización de las cifras que este órgano genera, para contar con una sociedad mejor informada, con mayores elementos para evaluar el acontecer nacional, y con mejores instrumentos para la toma de decisiones individuales y colectivas; consolidar la imparcialidad de la información estadística y geográfica y reforzar la amplia difusión a todos los sectores del país, con el objetivo de obtener indudablemente el carácter de confiable, al ser presentada por una Institución que no esta subordinada a las decisiones de otro órgano de la Administración Pública Federal; lograr que la planeación responda a los retos que plantea el desarrollo nacional, al contar con un sistema que suministrara información suficiente, confiable y oportuna, para conocer los hechos y fenómenos socioeconómicos; consolidar la eficiencia y la calidad de la información estadística y geográfica que el Instituto produce, para que la ciudadanía y todos los sectores estén en posibilidades de analizar, dar seguimiento y evaluar las políticas y acciones públicas en los diferentes ámbitos.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que la autonomía del Instituto se sustenta en el hecho de que es indispensable lograr que la información estadística y geográfica generada sea imparcial y objetiva; proporcionar, de forma eficiente a la sociedad mexicana, los datos oficiales en materia de información estadística y geográfica de interés nacional, de manera confiable y oportuna, con la finalidad de que se garantice a los usuarios de los sectores público, social y privado el acceso a la información; procurar que la información que se registre, se procese y se difunda por esta Institución sea o esté ajena a la influencia de cualquier otro

tipo de autoridad, con el objeto de evitar la sujeción de la información a la voluntad, conveniencia, criterio político y económico del gobierno; evitar la manipulación de indicadores nacionales, para tratar de torcer realidades evidentes; lograr que la disponibilidad de los datos estadísticos y el acceso público a los mismos, estén sometidos a criterios que trasciendan cualquier interés y se caractericen por su objetividad y transparencia; lograr la independencia política, administrativa, financiera y técnica del Instituto; dar certeza a la información oficial que utilicen los organismos de Gobierno, en los tres Niveles de Gobierno, con el objeto de contribuir con la generación de información certera que permita dotar de una mejor planeación el ejercicio de Gobierno, al servicio de toda la sociedad en su conjunto.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se señaló que para que el Instituto alcance sus objetivos es necesario dar certidumbre y confianza a la información estadística y geográfica; otorgar al Instituto mayor flexibilidad para cumplir con su objetivo de guardar y proteger la información; profundizar en la cultura de transparencia y acceso universal a la información; evitar la manipulación de cifras; permitir que las propuestas en políticas públicas que tengan que asentarse en cifras, en datos, en información en general, cuenten con imparcialidad y la objetividad; propiciar la eficacia del gobierno, al contar con información veraz, auténtica y genuina, que refleje de manera muy sensible la realidad nacional; dotar al país de un organismo que al margen de intereses coyunturales, de circunstancias políticas y partidistas, y de las pretensiones de determinados funcionarios, cuente con información realista, confiable, objetiva, oportuna y suficiente, y a partir de esa información se pueda planificar el desarrollo del país, y con ello se puedan tomar decisiones que lo beneficien; avanzar en la construcción de instituciones que den certidumbre y que le den aportes fundamentales a la gestión de gobierno.

Base constitucional

Con la reforma constitucional de 7 abril de 2006, se estableció en el artículo 26, apartado B, de la Constitución que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Debe destacarse que la Constitución no se refiere expresamente al INEGI, pues solo señala que la responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con:

- Autonomía técnica.
- Autonomía de gestión.
- Personalidad jurídica.
- Patrimonio propio.

Se deposita en el legislador la facultad para establecer 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.

El INEGI tiene una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; son 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.

En cuanto a su régimen de rendición de cuentas y responsabilidades administrativas, 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.

Mandato constitucional y rendición de cuentas

De acuerdo con el artículo 26, apartado B, de la Constitución, el órgano tendrá a su cargo el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

El precepto constitucional le reconoce una facultad reglamentaria expresa para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia; y además 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.

Una señal clara de las bondades del nuevo arreglo institucional del INEGI lo encontramos en la medición del Índice de Precios al Consumidor y al Productor. En efecto, desde que cambió el estatus jurídico del Banco de México en 1994, se decía que el Banco no podía ser juez y parte, no podía decirnos cuál era la meta de inflación y posteriormente decirnos cuál era la inflación, independientemente de su profesionalismo. Pero no fue sino hasta que el INEGI obtuvo su autonomía que pudo trasladarse la responsabilidad del Banco de México al INEGI.¹³²

6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Antecedentes

A principios del año 2000, dos de los principales temas en los que se centró la discusión de la política social a nivel internacional fueron, por un lado, la adopción de una medición de la pobreza mediante un enfoque de derechos que permita la identificación de las privaciones que experimentan las personas, y, por otro lado, la búsqueda de diversas herramientas para conocer los resultados y el efecto de la política y programas de desarrollo social sobre la población que recibe los apoyos.¹³³

En 2001, la Secretaría de Desarrollo Social conformó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza con el fin de establecer una medición oficial que sirviera como referencia para el diseño y ejecución de los programas a cargo de la Secretaría, así como una forma de evaluar el impacto de la política social. Hasta ese momento, México no contaba con una metodología para medir la pobreza.

Los principales objetivos del Comité comprendieron:

- Establecer la magnitud del problema de la pobreza;
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución;

¹³² *Ibidem*, p. 102.

¹³³ Hernández Licona, Gonzalo, "CONEVAL como órgano autónomo en los hechos", *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015, pág. 190.

- Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población; y,
- Evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

El Comité se integró por siete académicos y representantes del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, del Consejo Nacional de Población, de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Presidencia de la República. Los académicos fueron seleccionados bajo criterios de independencia de la Secretaría y de partidos políticos, que tuvieran solidez académica y que hubieran realizado mediciones de pobreza o desigualdad en sus investigaciones previas.¹³⁴

Nuevamente la desconfianza de los partidos políticos se presenta en los antecedentes de un órgano constitucional autónomo:

El gobierno federal, a través de la SEDESOL, publicó las cifras de pobreza 2000, 2002 y 2004. Sin embargo, los partidos de oposición representados en el Congreso, desconfiaron de las cifras de pobreza publicadas por el Gobierno Federal. Era especialmente difícil de entender para la oposición por qué en medio de un periodo de reducción del PIB (éste cayó alrededor de 1.3% en 2001, aunque creció en 2000 y 2002).

Ante la desconfianza generada, a pesar de la buena labor técnica del CTMP, se puso de manifiesto la necesidad política y técnica de crear un organismo, independiente de las instancias gubernamentales, encargado de medir la pobreza.¹³⁵

En 2004, los partidos políticos acordaron crear la Ley General de Desarrollo Social¹³⁶ para impulsar la coordinación de la política social y distribuir competencias entre los gobiernos de los tres órdenes: Federal, estatal y municipal, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución.

¹³⁴ ¿CÓMO SE LOGRÓ CONSTRUIR LA MEDICIÓN DE POBREZA DEL CONEVAL?, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf).

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

De acuerdo con este ordenamiento, la Política de Desarrollo Social se sujetará a los principios libertad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social; justicia distributiva, para garantizar que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas; solidaridad entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno; integralidad, conforme al cual deben articularse y complementarse los programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social; participación social, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social; sustentabilidad, para la preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas; respeto a la diversidad, en cuanto al origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias; libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; transparencia en el que la información gubernamental debe ser objetiva, oportuna, sistemática y veraz; perspectiva de género e interés superior de la niñez.

Uno de los mecanismos que impulsó la Ley fue la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social, para lo cual, se creó una institución que exclusivamente tiene como atribuciones la evaluación de la política y programas de desarrollo social.

El CONEVAL se establece como un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, lo que implica que tiene la facultad para emitir sus propias disposiciones normativas que regulan los procedimientos encaminados a cumplir con sus atribuciones; y además cuenta con autonomía de gestión, lo que

significa que tiene la facultad de administrar, de manera independiente, su estructura orgánica, sus recursos humanos y económicos.¹³⁷

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo Federal emitió un Decreto de creación del CONEVAL.¹³⁸ Su principal objeto es normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.¹³⁹

La estructura orgánica del Consejo se conforma por un Comité Directivo, integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social o la persona que éste designe, quien lo presidirá, y seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Además cuenta con una Secretaría Ejecutiva y el personal administrativo necesario para el cumplimiento de su objeto.¹⁴⁰ A esta estructura se suma un órgano interno de control, cuyo titular es nombrado por la Secretaría de la Función Pública.

El CONEVAL se ha encargado de hacer una defensa de su autonomía (de hecho)¹⁴¹, refiriéndose a las características ya mencionadas como organismo descentralizado, entre las que destacan:

- El hecho de que el órgano de gobierno del CONEVAL esté constituido por seis investigadores académicos, desvinculados del servicio público; los consejeros académicos juegan un rol central en la conducción del

¹³⁷ Hernández Licona, Gonzalo, *op. cit.*, p. 193.

¹³⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.

¹³⁹ Artículo 3 del Decreto de creación.

¹⁴⁰ Artículos 6 y 7 del Decreto de creación.

¹⁴¹ Así definida por el propio CONEVAL, podemos enmarcarla en una autonomía reconocida en la Ley.

organismo, especialmente en el órgano de gobierno debido a que está fuera de la línea de mando de la Secretaría de Desarrollo Social.

- Los derechos y obligaciones de los consejeros están enmarcados por las estructuras organizativas de las instituciones de educación superior en que laboran. El vínculo legal con el CONEVAL es a través de un contrato de prestación de servicios, en consecuencia, quedan fuera de la estructura de obligaciones y derechos del personal de la dependencia federal.¹⁴²
- La credibilidad y el rigor técnico de la información que genera. Los resultados de las mediciones de pobreza y las evaluaciones que lleva a cabo, todas ellas públicas, muestran que la institución es independiente.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2014, se indicó que la autonomía del Consejo se justifica en el hecho de que es necesario rescatar a la democracia mediante el reencuentro de los ciudadanos con ella, a partir de que les sean tangibles los beneficios en el bienestar de la población y en el ejercicio de sus libertades; que el régimen político deje de ser un obstáculo para el desarrollo, el bienestar, el ejercicio de las libertades y la solidaridad social y se convierta en uno de los principales factores para la garantía de los derechos de la población; que las políticas sociales implementadas por el Ejecutivo Federal sean real y eficientemente evaluadas por un órgano ajeno a dicho poder que garantice su independencia respecto de cualquier otro poder constituido; contar con un organismo que evalúe las políticas públicas en la materia y que mida la pobreza de forma objetiva; evitar que el combate a la pobreza, esté sometido a la voluntad de uno solo de los Poderes de la Unión; instituir un organismo que represente un verdadero contrapeso de la actividad del Ejecutivo; evitar que las evaluaciones hechas en materia de desarrollo social, así como las decisiones asumidas por el titular del Ejecutivo, carezcan de unilateralidad y discrecionalidad, de tal forma que se generen mejores políticas, que sean coherentes y responsables ante el problema de la pobreza que aqueja a México; proveer al organismo de independencia suficiente para cumplir con sus objetivos, de tal forma que se convierta en una

¹⁴² Organismos Constitucionales Autónomos. 195.

institución digna de credibilidad y rigor técnico que contribuya a la mejora de la política de desarrollo social; erradicar los altos niveles de ineficiencia e ineficacia en la gestión pública, a través de nuevos mecanismos de control político y social; acabar con la demagogia, corrupción y manipulación social, política y electoral que existe en la implementación de los programas y acciones de las políticas de desarrollo social, mediante el monitoreo continuo de las acciones de gobierno, con el objeto de asegurar alta eficiencia, efectividad y el mejor desempeño económico; evaluar la política de desarrollo social bajo criterios estrictamente técnicos y objetivos, al ésta no quedar a juicio de la administración en turno, ni a su discrecionalidad; garantizar que el resultado de la evaluación no se vea influenciado o afectado por criterios ajenos a aquellos de carácter técnico.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que la autonomía del Consejo debe fortalecer la estructura política del Estado mexicano y recuperar la confianza de la ciudadanía; fortalecer las instancias que vigilan la correcta aplicación de los programas sociales; defender, garantizar y fomentar principios democráticos, no intereses particulares; permitir que el gobierno haga una política social desvinculada de intereses electorales y de intereses partidistas; fortalecer la fiscalización e instrumentación de políticas públicas; consolidar las condiciones y las capacidades institucionales para la gobernabilidad democrática; fortalecer el proceso de democratización del país y el sistema de frenos y contrapesos, con base en los cuales se ejerce el poder público; dar mayor certeza en la aplicación de los programas de gobierno y en la ejecución de recursos públicos para el combate de la pobreza; direccionar en mejor forma la política pública.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se reiteraron las razones que sostuvo el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos.

Base constitucional

Con la reforma del 10 de febrero de 2014, se establece en el artículo 26, apartado C, de la Constitución que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En cuanto a sus características expresamente se indica:

- Autonomía (no específica si se trata de gestión y presupuestaria).

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.

De inicio podemos destacar que la Ley General de Desarrollo Social es más específica en cuanto a la autonomía del CONEVAL. En la Ley que el Congreso emita para regular este precepto constitucional, deberá mantenerse la autonomía de gestión y presupuestaria que ha caracterizado al CONEVAL desde sus inicios como descentralizado.

Mandato constitucional y rendición de cuentas

El CONEVAL tiene a su a cargo la función constitucional consistente en 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.

Con la reforma constitucional de 2014, se modifica su estructura. Estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán reunir los siguientes requisitos:

- 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 un cargo público de elección popular.

Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y su 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.

Se establece un procedimiento de renovación escalonada, en el que cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. En el caso del Presidente, durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

En cuanto al régimen de rendición de cuentas y responsabilidades administrativas, el Presidente del CONEVAL sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución y deberá presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, para lo cual comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

El propio CONEVAL ha manifestado su preocupación en cuanto a la autonomía del órgano, a partir de que la reforma constitucional entre en vigor. Se estima que el procedimiento para designar a sus integrantes pasará por un órgano político en el que inevitablemente se cobrarán cuotas partidarias; y en su nueva estructura orgánica deberá garantizarse que sus integrantes realmente pertenezcan al ámbito académico, para mantener ese necesario alejamiento de su función respecto de los partidos políticos, del Congreso y del Poder Ejecutivo.

El artículo Vigésimo transitorio de la reforma constitucional indicada, establece un régimen específico para su entrada en vigor, en el que se contempla lo siguiente:

- Entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.
- El CONEVAL deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto. En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Con excepción del Secretario de Desarrollo Social, los integrantes del Comité Directivo del organismo descentralizado, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del Decreto, podrán ser considerados para integrar el nuevo órgano autónomo que se crea.
- El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

7. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

Antecedentes

La regulación de la competencia en México inició con la promulgación de la primera Ley Federal de Competencia Económica, en diciembre de 1992,¹⁴³ y la creación en julio de 1993, de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial). Esta Ley tuvo cuatro reformas (1998, 2006, y dos en mayo y agosto de 2011) para adecuar su contenido a dos sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictadas en la controversia constitucional 1/2001 y en la acción de inconstitucionalidad 33/2006 y para otorgar a la COFECO facultades de verificación.

La COFECO estaba integrada por un Pleno de cinco comisionados, designados por el Presidente de la República, por un periodo de diez años no renovables. En términos del artículo 23 de la Ley abrogada, la COFECO era *“un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, (...) con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones(...)”*.

La reforma de 2011, introdujo varios cambios importantes:

- Aplicó las mejores prácticas recomendadas por la OCDE para dar a la autoridad de competencia más oportunidades para detectar a las empresas que abusan de su poder de mercado, al mismo tiempo que aumentó el costo de estos abusos al incrementar el monto de las sanciones económicas;

¹⁴³ Aunque como antecedentes legislativos encontramos la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1934 y sus reformas; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950 y sus reformas; la Ley de Industrias de Transformación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 1941; y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1937.

- Permitió la realización de visitas de verificación sorpresivas y amplió el alcance de las acciones penales con prisión de 3 a 10 años en contra de las personas involucradas en actividades de cartel; y las multas máximas se incrementaron hasta en un 10 por ciento de los ingresos de las empresas.

Tomando en cuenta que los órganos jurisdiccionales serían especializados, la Ley se reformó nuevamente por decreto de 30 de agosto de 2011 para establecer que las personas que hubieran sufrido daños y perjuicios de una práctica monopólica o concentración prohibida pudieran interponer las acciones en defensa de sus derechos o intereses independientemente a los procedimientos previstos en la Ley.

La reforma constitucional creó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como órgano autónomo con facultades de promoción de la competencia en todos los sectores de la economía, con excepción de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en donde el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), también creado como un órgano autónomo a partir de la reforma constitucional, es la autoridad de competencia.¹⁴⁴

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2013, se indicó que la autonomía de la COFECE se justifica en el hecho de que es necesario intensificar la competencia económica de todos los sectores de la economía, para la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo cual incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza; profundizar la competencia económica en México, mediante la instrumentación de una política del Estado basada en un arreglo institucional que la dote de fuerza y permanencia; determinar y sancionar posiciones dominantes de mercado en todos los sectores de la economía; asegurar condiciones de competencia y libre concurrencia en la actividad económica en general; que el organismo cuente con absoluta autonomía en el en el ejercicio de sus funciones, sujeto a criterios

¹⁴⁴ La resolución de asuntos de competencia por órganos de jurisdicción especializada y general: Balance de experiencias internacionales. OCDE (2016), pp. 19 y 20.

eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés; asegurar una competencia justa y transparente en el mercado; fortalecer la capacidad institucional del organismo encargado de la regulación en materia económica; verificar el cumplimiento eficaz del objeto y las funciones del organismo; garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, en forma imparcial y transparente.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que se debe lograr la independencia e imparcialidad de las decisiones y el funcionamiento, del organismo; evitar que se vea comprometida la imparcialidad, independencia, u objetividad del organismo; garantizar la independencia funcional y en general, cualquier tipo de injerencia del organismo, respecto del Ejecutivo federal u otra autoridad; fortalecer al organismo de tal forma que pueda promover mejores condiciones de competencia entre los particulares; evitar el estancamiento económico, social, cultural y de democratización, con el objeto de resurgir triunfantes de tiempos oscuros, libres de yugos provenientes de la manipulación del poder económico, político y mediático; lograr una mayor competencia, mayor certidumbre, mejor calidad, mayores coberturas, menores costos, es decir, más y mejores servicios a menor costo, regulación efectiva y combate a monopolios, justicia especializada; garantizar una competencia sin interferencias indebidas de políticos o cabilderos de intereses opuestos al bien común; mantener al organismo fuera de las interferencias de los poderes constituidos de la Unión, y de cualquier poder económico o político; garantizar la credibilidad del organismo.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se señaló que la COFECE debe lograr la independencia e imparcialidad de sus decisiones y el funcionamiento, del organismo; que el Ejecutivo deje de desempeñar determinadas funciones para que no sea juez y parte y para desvincular los intereses políticos y de los grupos de interés nacional o transnacional; establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público como consecuencia de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que perjudican los derechos

alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada; contar con un organismo que tenga una mayor especialización, agilización, control y transparencia en el cumplimiento de sus funciones, con el objeto de cumplir eficazmente con las demandas de la sociedad mexicana en materia de competencia en el mercado en sus diversos sectores; 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; asegurar la independencia, objetividad, imparcialidad, profesionalización y legalidad de las resoluciones del organismo; evitar cualquier influencia de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos o de cualquier otro grupo de presión o factor de poder en el ejercicio de las funciones del organismo; garantizar la autonomía presupuestaria de organismo, sin más limitaciones que las que determine la legislación aplicable; asegurar la independencia y fortaleza de las resoluciones y determinaciones del regulador del sector de competencia económica, indispensable para la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar social de los ciudadanos y entes regulados en materia de competencia económica de nuestro país y garantizar la eficacia del Estado mexicano en materia de competencia económica.

En 2014, se promulgó la Ley vigente, para dotar de contenido y regulación a la reforma constitucional de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión de junio de 2013.

Base constitucional

El artículo 28 de la Constitución señala que el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, con las siguientes características:

- Autonomía.
- Personalidad jurídica.
- Patrimonio propio.

En cuanto a su autonomía la COFECE presenta un régimen constitucional reforzado, pues se expresa que será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, dictará sus resoluciones con plena independencia; ejercerá su presupuesto de

forma autónoma, para lo cual la Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirle el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias; emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; y podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Se establece claramente una autonomía normativa, de decisión y presupuestaria, características que sólo se reiteran para el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Adicionalmente, se establece una jurisdicción especializada para que los gobernados impugnen, a través del amparo indirecto, las normas, actos u omisiones en que la COFECE incurra en el ejercicio de sus funciones. Sobre este rubro, la OCDE publicó un estudio en el que destacó los siguientes aspectos:

- La revisión independiente de las decisiones de las autoridades de competencia por parte de los órganos jurisdiccionales es necesaria para el eficiente funcionamiento de los mercados.
- Los órganos jurisdiccionales se encuentran en una posición única para asegurar a las partes, las autoridades y el público en general que el derecho de la competencia se está aplicando de manera apropiada apegada al marco legal.
- Teniendo en cuenta la naturaleza compleja de la legislación de competencia – debido a la estrecha relación entre los principios legales y económicos – los juzgadores requieren poseer experiencia y pericia en la interpretación de la ley, a fin de equilibrar dos de sus funciones principales, esto es, asegurar el debido proceso y aplicar, cuando así proceda, principios económicos sustantivos en su razonamiento.
- La comprensión de los hechos y conceptos económicos en la interpretación de la legislación de competencia es una parte importante en la efectiva implementación de la legislación de competencia en el ámbito judicial.

- Los juzgadores que son independientes, expertos y experimentados, están calificados de manera única para equilibrar los principios procesales y sustantivos en la revisión de casos de competencia.
- Al llevar a cabo esta función los jueces necesitan evitar el riesgo de difundir información comercial sensible de las partes y equilibrar los derechos a la confidencialidad y de defensa a fin de salvaguardar el debido proceso.
- Incorporar hechos y conceptos económicos a su razonamiento jurídico al realizar determinaciones.¹⁴⁵

Mandato constitucional y rendición de cuentas.

La Comisión Federal de Competencia Económica, 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 la Constitución y las leyes.

Su Presidente presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerá ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución, e incluso el Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de su titular ante éstas.

En materia de transparencia la COFECE se rige por los principios de gobierno digital y datos abiertos, además de las disposiciones que contempla el artículo 6 de la Constitución.

El artículo 28 Constitucional hace una remisión expresa en cuanto a la retribución que perciban los Comisionados, la cual deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución; por lo tanto, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, proporcional a sus responsabilidades, la que será determinada anual y equitativamente en los

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

presupuestos de egresos correspondientes y, en ningún caso, podrán recibir remuneración por el desempeño de su función mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

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

8. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)

Antecedentes

La Ley Federal de Telecomunicaciones, adoptada en 1995, estableció la base y el marco institucionales para las políticas y la regulación del sector de telecomunicaciones en México. Esta Ley asignaba atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar concesiones para la entrada el mercado, así como revocarlas en determinadas condiciones.

En este marco legal, se creó, mediante Decreto presidencial, Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), encargada de asesorar a la Secretaría de la cual dependía en la mayoría de las materias, incluidos recursos humanos, materiales y presupuesto. En un estudio elaborado en 2012, por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se precisaron los siguientes aspectos acerca de la COFETEL:

- Contaba con una responsabilidad acotada; sus responsabilidades eran supervisar, analizar y promover la competencia en el sector. La Comisión Federal de Competencia, también supervisaba el sector, mientras que la Procuraduría Federal del Consumidor se encargaba, junto con la COFETEL, de proteger a los consumidores.
- No contaba con independencia jerárquica, pues conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estaba subordinada a la Secretaría.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenía en la determinación de precios mínimos para las licitaciones de espectro y los precios para la renovación de concesiones.
- En abril de 2006, se reformaron la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión. La mayoría de las facultades relativas a la regulación y sanción de asuntos correspondientes a radio y televisión se transfirieron a la COFETEL como resultado de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- En materia de telecomunicaciones, la Secretaría mantuvo ciertas facultades exclusivas, en particular la de otorgar o revocar concesiones, aunque la COFETEL emitía una opinión al respecto.¹⁴⁶

En resumen, la función de la COFETEL consistía en supervisar, revisar y promover la competencia y la eficiencia en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, se encargaba de aplicar la regulación de la normativa técnica, sin embargo, no quedaba claro si también podía de elaborar disposiciones normativas, en este sentido emitía planes fundamentales sobre algunos puntos como es el caso de la interconexión.

La COFETEL también se encargaba de resolver disputas entre los competidores en relación con las tarifas de interconexión. Su estatus legal era el de órgano desconcentrado, dependía directamente de la Secretaría del ramo, en la cual se aprobaba su presupuesto. Por consiguiente, la COFETEL no tenía personalidad jurídica propia ni autonomía.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2014, se indicó que la autonomía del Instituto se justifica en el hecho de que es necesario generar mayor competencia en telefonía fija, telefonía celular, servicio de datos y televisión abierta y restringida; reforzar la autonomía y capacidad decisoria del organismo, para que opere bajo reglas de transparencia y de independencia respecto de los intereses que regula; garantizar el acceso de la población a las tecnologías de la

¹⁴⁶ Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD Publishing, OCDE (2012), pp. 48, 49 y 50, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>.

información y comunicación; cerrar brechas económicas y sociales de diversa naturaleza; reenfocar la capacidad institucional del Estado para impulsar de manera integral, el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión; procurar la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz; asegurar el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; sujetar la actuación del organismo, a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés; fortalecer la capacidad institucional del organismo encargado de la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que se debe lograr el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; evitar que se vea comprometida la imparcialidad, independencia, u objetividad del organismo; fortalecer el derecho a contar con el acceso a la información de interés público que sea veraz, plural y oportuna; favorecer el crecimiento y el progreso de la sociedad en su conjunto, garantizar la independencia funcional y en general, cualquier tipo de injerencia del organismo, respecto del Ejecutivo federal u otra autoridad; instituir los organismos necesarios que materialicen la democratización de los medios de comunicación; preservar las garantías constitucionales de todo gobernado, y sobre todo salvaguardar a la sociedad el acceso a las telecomunicaciones como un acto de garantía a la libertad de expresión y difusión de las ideas; propiciar el cambio pronto y eficaz en beneficio de los mexicanos; que los mexicanos gocen plenamente del derecho a la información de calidad, fidedigna y confiable; contar con radio y televisión públicas, que sean cabalmente imparciales, que den cultura al país, que den conocimientos, que se promueva todo lo relacionado con las producciones independientes; garantizar el derecho humano a la información y a la libertad de expresión, de los ciudadanos frente al poder público; mantener al organismo fuera de las interferencias de los poderes constituidos de la Unión, y de cualquier poder económico o político; garantizar la implementación de políticas de telecomunicaciones y una competencia sin interferencias indebidas de políticos o cabilderos de intereses opuestos al bien común, al derecho a la información y libre acceso a los medios de comunicación; eliminar la presencia del titular del Poder Ejecutivo en el proceso de rendición de cuentas del órgano regulador de

telecomunicaciones; evitar que la radiodifusión y el derecho de acceso a los medios de comunicación, sea controlado por algún grupo político o económico, de tal forma que se conserve siempre como bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas; garantizar la credibilidad del organismo; fortalecer la autonomía del organismo.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se señaló que el Instituto debe lograr la independencia e imparcialidad de las decisiones y el funcionamiento, del organismo; alcanzar el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, garantizando lo establecido en los artículos 6o y 7o constitucionales; fortalecer los derechos de las personas, para contar con una amplia gama de opciones de calidad y canales comunicativos que tiendan a expresar la diversidad social, política y cultural nacional, y de otros países, así como el derecho a contar con el acceso a información de interés público que sea plural y oportuna; que el Ejecutivo deje de desempeñar determinadas funciones para que no sea juez y parte y para desvincular los intereses políticos y de los grupos de interés nacional o transnacional en la industria de las telecomunicaciones y de la radiodifusión; lograr el equilibrio constitucional basado en los controles de poder tradicionales; establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público como consecuencia de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que perjudican los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada; contar con un organismo que tenga una mayor especialización, agilización, control y transparencia en el cumplimiento de sus funciones, con el objeto de cumplir eficazmente con las demandas de la sociedad mexicana en materia de radiodifusión y telecomunicaciones; asegurar la independencia, objetividad, imparcialidad, profesionalización y legalidad de las resoluciones del organismo; evitar cualquier influencia de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos o de cualquier otro grupo de presión o factor de poder en el ejercicio de las funciones del organismo; ampliar y mantener vigentes

las garantías a derechos fundamentales de todos los mexicanos; mejorar la capacidad institucional para que el Estado ejerza su rectoría en la defensa de estas garantías; fortalecer, tanto el derecho acceso al libre a las telecomunicaciones y tecnologías de la información, como el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información; garantizar la autonomía presupuestaria de organismo, sin más limitaciones que las que determine la legislación aplicable; y garantizar la eficacia del Estado mexicano en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Base constitucional

El artículo 28 de la Constitución señala que el Estado contará con un Instituto Federal de Telecomunicaciones, con las siguientes características:

- Autonomía.
- Personalidad jurídica.
- Patrimonio propio.

En cuanto a su autonomía el IFETEL, al igual que la COFECE, presenta un régimen constitucional reforzado, pues se expresa que será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, dictará sus resoluciones con plena independencia; ejercerá su presupuesto de forma autónoma, para lo cual la Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirle el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias; emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; y podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Se establece claramente una autonomía normativa, de decisión y presupuestaria, características que sólo se reiteran para el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Adicionalmente, se establece una jurisdicción especializada para que los gobernados impugnen, a través del amparo indirecto, las normas, actos u omisiones en que el IFETEL incurra en el ejercicio de sus funciones.

Mandato constitucional y rendición de cuentas

El artículo 28 de la Constitución señala que el IFETEL tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo

dispuesto en la Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El IFETEL 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 el artículo 28 de la Constitución y las leyes establecen para la COFECE 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 IFETEL, 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 de Comunicaciones y Transportes previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica.

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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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 IFETEL continuará los trámites correspondientes.

En cuanto al régimen de rendición de cuentas, su Presidente presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a

los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerá ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución, e incluso el Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de su titular ante éstas.

En materia de transparencia el IFETEL se rige por los principios de gobierno digital y datos abiertos, además de las disposiciones que contempla el artículo 6 de la Constitución.

El artículo 28 Constitucional hace una remisión expresa en cuanto a la retribución que perciban los Comisionados, la cual deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución; por lo tanto, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, proporcional a sus responsabilidades, la que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes y, en ningún caso, podrán recibir remuneración por el desempeño de su función mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

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

En un estudio publicado por la OCDE en 2017, se reconocieron ciertos avances:

- Establece una división clara entre la formulación de políticas públicas y la regulación y eliminó la doble ventanilla, que implicaba que un proceso regulatorio se realizaba dos veces ante dos autoridades distintas.
- Estableció dos órganos autónomos, el IFETEL y la COFECE, con amplios poderes para aplicar una regulación independiente basada en evidencia, y cuyos comisionados están sujetos a un proceso transparente de nominación y cuentan con nombramientos de plazo fijo.

- Facultó al regulador autónomo convergente, el IFETEL, para declarar a los agentes económicos preponderantes y a los actores con poder sustancial de mercado y para imponer remedios específicos, tales como obligar a la “compartición de infraestructura pasiva” o la separación funcional, y al mismo tiempo fortaleció el régimen de sanciones.
- Creó tribunales especializados para juicio de amparo indirecto relacionados con los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, lo cual ha fomentado la eficiencia del aparato judicial y ha mejorado la solidez de sus decisiones.
- Promovió la inversión al eliminar las restricciones a la inversión extranjera directa en todos los mercados de servicios de telecomunicaciones y de servicios de comunicación satelitales, lo cual ha permitido la entrada de nuevos participantes a estos mercados, impulsando la competencia y fomentando la disponibilidad de tecnologías avanzadas y la adquisición de conocimientos especializados en dichos mercados.
- Inició la instrumentación del proyecto Red compartida, una Red compartida mayorista de servicios móviles que ofrecerá capacidad de datos a otros operadores de red y a los operadores móviles virtuales, y que abrirá la posibilidad de desarrollar nuevos modelos de negocio que podrán aprovechar una infraestructura nacional de tecnología 4G, ampliando así el acceso servicios en zonas desatendidas.
- Desarrolló un marco de medición para los servicios de telecomunicaciones y mejoró sustancialmente la recopilación y publicación de estadísticas sobre el desarrollo del sector tanto para la oferta como para la demanda de dichos servicios.¹⁴⁷

9. *Fiscalía General de la República*

Antecedentes

¹⁴⁷ La reforma de telecomunicaciones y radiodifusión de México: Construyendo sobre los avances, OCDE, 2017, pp. 19 a 31. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-5-es>.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2014, se indicó que la autonomía de la Fiscalía se justifica en el hecho de que es necesario garantizar la investigación y persecución de los delitos, que es condición necesaria para alcanzar el debido castigo de los responsables; superar la ineficiencia, el rezago en la atención de los asuntos que le competen y la discrecionalidad; asegurar la fortaleza y capacidad de la Procuraduría General de la República, de tal forma que pueda realizar su labor con imparcialidad y de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, apartados de decisiones políticas o partidistas que nada tienen que ver con la aspiración de justicia de los ciudadanos; garantizar el ejercicio de las libertades públicas, el establecimiento de límites al poder y la vigencia de los derechos humanos; fomentar la confianza ciudadana en el organismo; procurar la eficiencia de las autoridades encargadas de la procuración de justicia; mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, de tal forma que se garantice la eliminación de la impunidad y la protección de los derechos de las víctimas y de los indiciados; desvincular al organismo de la esfera administrativa del poder ejecutivo, de tal forma que se separe de cualquier pretensión política o interés del Poder Ejecutivo; dotar al organismo de independencia operativa y libertad de actuación, terminando con la subordinación hacia el Poder Ejecutivo; garantizar que la administración de justicia sea pronta, imparcial, expedita y gratuita, de tal forma que contribuya a generar confianza por parte del ciudadano, en el organismo; evitar que los delincuentes sean protegidos políticamente; superar la dependencia política y presupuestaria del organismo, respecto del Poder Ejecutivo; eliminar cualquier inferencia del Poder Ejecutivo con relación al organismo, de tal forma que su actuar sea más libre e independiente, permitiéndole enfocarse a las atribuciones propias de su deber, lo cual fortalecería la protección de los derechos de los ciudadanos; hacer efectivas las garantías tanto de las víctimas como de los indiciados; fortalecer el estado de derecho, el principio de legalidad y protección y respeto a los derechos humanos; suprimir cualquier posibilidad de intervención partidista o política en la procuración de justicia que pueda afectar su imparcialidad; contar con instancias de procuración de justicia, profesionales, eficientes, honestas, que velen en todo momento por procurar el real acceso a la justicia, por parte de la

ciudadanía, sobre la base de cualquier actuar científico, objetivo y más allá de toda presión o sesgo político; fomentar la confianza ciudadana en el organismo; que el organismo goce de autonomía necesaria para poder realizar sus funciones de manera imparcial y objetiva, alejada de todo tipo de influencia, dependencia o presión que pueda en determinado momento, pervertir el ejercicio de su importante función.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que se debe fortalecer la estructura política del Estado mexicano y recuperar la confianza de la ciudadanía; evitar la posibilidad del uso político o faccioso en la persecución e investigación de la comisión de ilícitos; defender, garantizar y fomentar principios democráticos, y no intereses particulares; que el organismo se convierta en una instancia imparcial de procuración de justicia y no en una instancia de venganzas políticas del mandatario en turno; procurar el combate de la impunidad; evitar la politización a la hora de buscar la procuración de justicia; avanzar en el desarrollo político del país; fortalecer las capacidades de procurar justicia, así como fortalecer la justicia en materia de delitos electorales y combate a la corrupción; consolidar las condiciones y las capacidades institucionales para la gobernabilidad democrática; fortalecer el proceso de democratización del país, y el sistema de frenos y contrapesos con base en los cuales se ejerce el poder público; velar no solamente por la persecución efectiva de aquellos que se dedican a la delincuencia sino también por el respeto de los derechos humanos; fomentar la profesionalización en materia de procuración de justicia, de tal forma que los cuerpos policiacos y de investigación del delito sean más profesionales y cumplan su cometido; establecer nuevos equilibrios, con más contrapesos en el ejercicio del poder y un mayor peso en las decisiones ciudadanas; suprimir la vinculación directa con el Poder Ejecutivo, en virtud de que tradicionalmente ha afectado gravemente los principios de objetividad y de buena fe que deben inspirar las actividades del organismo, al haber imperado la discrecionalidad sobre la legalidad.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se señaló que se debe mantener el ejercicio de funciones prioritarias para el Estado, ajenas a las coyunturas políticas, permitiendo mayor eficiencia, eficacia y objetividad en el mismo, así como la

independencia del organismo de consignas o instrucciones superiores; garantizar la independencia del organismo, de los tradicionales Poderes de la Unión; contribuir al equilibrio constitucional y político, así como a la preservación de la democracia; separar las funciones de la procuración de justicia de vaivenes políticos; superar la dependencia del organismo respecto del Ejecutivo Federal, en virtud de generar desconfianza por parte de la ciudadanía, por considerar que la procuración de justicia, es usada para reprimir a los adversarios políticos y a los disidentes; procurar justicia libre de injerencias de otros poderes u órganos y más aún, de influencias políticas; evitar la incorporación de criterios políticos, en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia; garantizar al ciudadano el disfrute de una vida digna y en convivencia social amparada por la paz, no al estilo de criterios transexenales; permitir que la sociedad mexicana recupere la confianza en el Ministerio Público; alejar cada vez más de los altos niveles de impunidad; consolidar la democracia nacional, mediante la instauración de nuevas instituciones garantes de derechos y libertades ciudadanas; dar mayor certeza y continuidad a la procuración de justicia; que el organismo ejerza su función, que es la de investigar y perseguir los delitos, con estricto apego a la ley, libre de injerencias de otros poderes u órganos y los vaivenes políticos; transformar y crear instituciones que faciliten y favorezca la gobernabilidad democrática.

Base constitucional

El artículo 102, apartado A, de la Constitución establece una Fiscalía General de la República, Órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Mandato constitucional

El artículo 102, apartado A, de la Constitución establece que 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.

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 Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción es un caso que dentro del sistema hace más complejo su entorno. En este momento se trata de una fiscalía subordinada al Procurador General de la República, por lo que de entrar en operación en julio de 2017, su independencia estaría condicionada por el grado de autonomía que en los hechos tenga el Procurador General de la República frente al Ejecutivo Federal. Este factor que genera complejidad en el entorno del SNA debe cambiar a partir de que la Procuraduría se convierta en Fiscalía General de la República y adquiera con ello la naturaleza de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Es cierto que aún con autonomía constitucional, la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción continúa subordinada al Fiscal General y su titular podrá ser removido en cualquier momento, y a pesar de que el Senado podrá objetar esa remoción, deberá hacerlo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, lo cual debe generarse a partir de los consensos al interior de la asamblea¹⁴⁸.

Por lo que hace a su autonomía constitucional, el Congreso General publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2018, la “DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”, con el texto siguiente:

¹⁴⁸ Artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECLARATORIA de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Congreso de la Unión.

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN CUMPLIMIENTO CON LO QUE DISPONE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, EMITE LA SIGUIENTE:

DECLARATORIA

El Congreso de la Unión declara la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Ciudad de México, a 17 de diciembre de 2018.- Sen. Martí Batres Guadarrama, Presidente de la Cámara de Senadores.- Rúbrica.- Dip. Porfirio Muñoz Ledo, Presidente de la Cámara de Diputados.- Rúbrica.- Sen. Antares Guadalupe Vázquez Alatorre, Secretaria.- Rúbrica.- Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos, Secretaria.- Rúbrica.

Con esta Declaratoria formalmente la Fiscalía General de la República adquiere el estatus de un órgano constitucional autónomo, con las garantías institucionales que se establecen en el artículo 102, apartado A de la Constitución.

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

Aunque dejó de ser órgano constitucional autónomo, en virtud de la reforma constitucional publicada el 15 de mayo de 2019, considero importante referir los antecedentes y el mandato constitucional del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para tener el contexto completo de los órganos que han estado en funciones en México.

Antecedentes

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002, durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Conforme al Decreto, el Instituto tenía por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales, así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. el Instituto colaborará con la Secretaría de Educación Pública en las evaluaciones que ésta deba realizar respecto del sistema educativo nacional, así como para la fijación de los lineamientos generales conforme a los cuales, las autoridades educativas locales deban evaluar sus respectivos sistemas educativos.

Los órganos de administración del INEE, conforme al Decreto, son la Junta Directiva y el Director General. El Instituto contará con un Consejo Técnico, un Consejo Consultivo y las demás unidades que se señalen en su estatuto orgánico.

Antes de constituirse como organismo autónomo, operó en una primera etapa, del 8 de agosto de 2002 al 15 de mayo de 2012, como un descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, como un descentralizado no sectorizado.

Como se establece en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, a partir del 26 de febrero de 2013 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se constituyó como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En esta nueva etapa, el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2014, se indicó que la autonomía del Instituto se justifica en el hecho de que es necesario ofrecer información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos; tomar decisiones técnicas, relativas a la medición y evaluación de la educación; procurar que la

evaluación educativa goce de la plena confianza de los actores educativos y de la sociedad; informar objetivamente, asesor y fijar directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas; tomar decisiones donde se brinde la debida consideración a la evidencia y a los análisis técnicos de un órgano experto; armonizar al conjunto del quehacer en materia de evaluación, de manera que sus elementos sean convergentes para generar información y bases que permitan el logro de la calidad que se busca.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se indicó que es necesario fortalecer la política del Estado y su rectoría en la educación; obtener una visión lo más completa posible, que ofrezca un fundamento sólido para las decisiones y acciones de mejoramiento que deben de tomar; actuar de manera más transparente; evaluar sus resultados de manera continua por la sociedad; prohibir la intromisión algún otro tipo de intereses ajenos a los estrictamente educativos; fortalecer la calidad de la educación en nuestro país; cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo; fortalecer el Sistema Educativo Nacional, contribuyendo a mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen; fortalecer el tema de la evaluación en todas las áreas de la administración pública federal.

En el dictamen de la Cámara de Senadores se señaló que indicó que la autonomía debe permitir que los resultados y evaluaciones sean objetivas; mejorar la calidad de la educación; carecer de pretexto para sucumbir a las presiones políticas; constituir una entidad confiable; informar objetivamente; tener la capacidad de fijar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad; armonizar el quehacer en materia de evaluación para generar información para el logro de la calidad que se busca; tener un claro diagnóstico del nivel educacional que prevalece en las diversas regiones y estratos del país; determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo; adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación; dar orden en el desarrollo de la evaluación del sistema.

Base constitucional

El artículo 3o. de la Constitución establece el derecho a la educación y en su fracción IX, con el propósito de 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, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Mandato constitucional

Corresponderá al INEE evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- 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.

II. ÓRGANOS CON AUTONOMÍA GRADUABLE

1. Tribunales autónomos

A. Tribunal Agrario

El artículo 27, párrafo décimo, fracción XIX, de la Constitución establece que para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Dispone que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen

pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

El Constituyente sienta las bases para que el Estado disponga las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

De conformidad con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

B. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

De conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, el Congreso de la Unión expedirá la Ley instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares y será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno, a través de una Sala Superior compuesta por dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones; o en Salas Regionales.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene plena autonomía para dictar sus fallos y en cuanto a su presupuesto el artículo tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, establece que la ley a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, establecerá que, observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

- a) Aprobará su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b) Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;
- c) Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;
- d) Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y
- e) Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.

Esto último me parece novedoso en la medida en que para los órganos constitucionales autónomos la autonomía presupuestal se define en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin embargo, en el caso del Tribunal

Federal de Justicia Administrativa su autonomía se define en el texto constitucional, en un artículo transitorio, pero al final del día en el texto constitucional.

Este aspecto me lleva a considerar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un Tribunal con autonomía reconocida expresamente en la constitución.

En cuanto a su patrimonio el artículo noveno transitorio establece que los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyendo todos sus bienes y los derechos derivados de los fondos o fideicomisos vigentes, pasarán a formar parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los términos que determine la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución.

2. Órganos con autonomía legal por mandato constitucional

A. La Universidad Nacional Autónoma de México

De conformidad con el artículo 3 de la Constitución las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo¹⁴⁹, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

¹⁴⁹ La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. La educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

Sobre el aspecto de la autonomía, los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México establecen que es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para organizarse; impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación; organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario; expedir certificados de estudios, grados y títulos; otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de Bachilleratos o profesionales.

B. La Auditoría Superior de la Federación

De conformidad con el artículo 79 de la Constitución, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la Auditoría Superior de la Federación son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.¹⁵⁰ La función de fiscalización será

¹⁵⁰ https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo: I. Auditorías de cumplimiento financiero, en las que se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto; y II. Auditoría de desempeño, definidas por la Auditoría Superior de la Federación con base en lo establecido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía. Las auditorías de desempeño otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.¹⁵¹

C. Los órganos reguladores en materia energética

Con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2013, inicia la vigencia de un nuevo marco constitucional para el sector energético (hidrocarburos y electricidad).

El derecho energético en México encuentra sustento constitucional en los artículos 25, 27 y 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales, en esencia, establecen:

- El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y

¹⁵¹ https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

séptimo del artículo 27 de la Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

- El sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. El Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
- Por lo que hace a las áreas estratégicas el Gobierno Federal siempre mantendrá la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.
- Se establece la propiedad originaria de la Nación respecto de tierras y aguas. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.
- Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.
- La Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.

- El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.
- El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

Para el correcto ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, tendrá a su cargo la Administración Pública Centralizada, integrada, entre otras dependencias, por los órganos reguladores coordinados: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

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

El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia hidrocarburos y de electricidad a través de los dos reguladores, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético. Facultad reguladora que se ejerce a partir de cláusulas habilitantes establecidas en el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional.

Esta nueva organización administrativa, atiende a lo que la doctrina a definido como el “Modelo de Estado Regulador”. Para el doctor José Roldán Xopa, en la nueva ordenación constitucional de lo económico, es necesario una explicación teórica que articule el nuevo estatuto de la regulación y las formas organizativas presentes en el entramado constitucional.¹⁵²

Conceptualmente, la idea de Estado regulador se asocia el entendimiento de la función que el Estado debe tener frente al mercado; tal función es la regulación,

¹⁵² Roldán Xopa, José, La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 117.

concebida originalmente no desde el derecho, sino desde la economía y, en particular, de la economía de mercado. Desde esta perspectiva, el mercado se autorregula y, por tanto, debe estar libre de interferencias públicas. La regulación, en cambio, consiste en intervenciones públicas ante los fallos del mercado (externalidades, problemas de competencia -monopolios, monopolio natural competencia destructiva-, déficit de información-riesgo temporal, selección adversa, asimetrías-, bienes públicos, decisiones equivocadas).¹⁵³

Para David García Sarubbi el modelo de Estado regulador hace compatible la existencia de órganos reguladores desvinculados de los poderes clásicos, para atender técnicamente segmentos especializados de política pública, de una manera compatible con el compromiso de la Constitución con el principio de auto-gobierno democrático, el cual exige que las decisiones más importantes en la sociedad sean tomadas por representantes populares sujetos a elecciones periódicas.¹⁵⁴

El modelo de Estado regulador tiene sus primeras referencias en el constitucionalismo americano como aporte de la época del *New Deal*, en la década de 1930; fue una respuesta a la expansión del gobierno federal para tratar las consecuencias sociales de las crisis económicas, mediante la creación de las denominadas “agencias independientes” con el poder de regular un ámbito económico desde un punto de vista técnico, casi científico.¹⁵⁵

Para 2019 los órganos reguladores enfrentan un reto: consolidar el “Modelo de Estado Regulador” en un entorno adverso, debido a una visión de la política económica que se aparta en gran medida de las bases fundamentales de la economía de mercado.

El Ejecutivo Federal ha dado evidencia clara sobre el desinterés de su administración en los órganos reguladores y en la importante función que estos

¹⁵³ Mitnick, Barry, Economía política de la regulación, citado en Roldán Xopa, José, La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante..., cit., p. 117.

¹⁵⁴ García Sarubi, David, “Modelo de Estado regulador: su aparición en la jurisprudencia nacional”, *Serie artículo 105 Dilemas de control constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, abril 2016, p. 67.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 74.

desempeñan para la economía de mercado. El Estado Regulador sienta sus bases en dos aspectos básicos: 1. La descentralización de funciones altamente técnicas, y 2. Encomendar estas funciones altamente técnicas a expertos en las distintas materias. La Comisión Reguladora de Energía atraviesa por una crisis lamentable en los dos rubros indicados.

El interés por mantener capturado al órgano regulador, llevó al Ejecutivo Federal a asumir a través de la Secretaría de Energía la definición de la política pública en el sector energético y a depositar la facultad regulatoria en un grupo de personas totalmente vinculadas al Presidente de la República y claramente alejadas de la materia energética.

En este punto cabe preguntarnos si ¿México estaba listo para adoptar el “Modelo de Estado Regulador”?, ¿el “Modelo de Estado Regulador” está en crisis? o ¿el “Modelo de Estado Regulador” cuenta con mecanismos constitucionales para aminorar los embates del ejecutivo y del legislativo?

Se trata de cuestionamientos que debemos reflexionar seriamente, pues nos encontramos en un contexto totalmente diferente al que estaba vigente cuando las reformas constitucionales entraron en vigor. La administración entrante en 2018 se ha encargado de debastar a la Comisión Reguladora de Energía, ha producido su ineficiencia como regulador y se encuentra totalmente capturada.

D. Las empresas productivas del Estado

En el marco del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, el Constituyente permanente dispuso que la ley establecerá la forma y plazos (dos años a partir de la publicación de este Decreto) para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado.¹⁵⁶

De acuerdo con el artículo vigésimo transitorio, el objeto de las empresas productivas del Estado comprende la creación de valor económico e incrementar

¹⁵⁶ Artículo tercero transitorio.

los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental; y en cuanto a su autonomía y estructura organizacional dispuso que:

- Cuentan con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones “será distinto” del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.
- Su organización, administración y estructura corporativa serán acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.
- Sus órganos de gobierno se ajustarán a lo que disponga la ley y sus directores serán nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración.
- Se coordinarán con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.
- Contarán, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Es evidente que al artículo 28 Constitucional no admite un párrafo más en su redacción, sin embargo, las garantías institucionales que se otorgan a las empresas productivas del Estado deberían incluirse en el texto constitucional y no en un régimen transitorio.

Las empresas productivas del Estado son entes de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, previstas en el artículo 25 de la Constitución, específicamente para atender las áreas estratégicas del Estado, dotadas de un marco jurídico propio que promueva su manejo ágil, eficiente y transparente, acorde con sus fines de carácter productivo. Constituyen una herramienta híbrida entre la la organización corporativa y de toma de decisiones típica del sector privado, con algunos esquemas de control básico de las empresas y entidades públicas.¹⁵⁸

De conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, quedan excluidas de la aplicación de este ordenamiento las empresas productivas del Estado, no obstante aparecen en la lista de entidades paraestatales que anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publica en el Diario Oficial de la Federación:

“IV. EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

184. Comisión Federal de Electricidad

185. Petróleos Mexicanos”¹⁵⁹

Esto atiende a que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad adoptaron una nueva especie de empresa paraestatal, con un régimen *sui generis*, que les permite competir con las empresas privadas en el sector energético a nivel nacional e internacional.¹⁶⁰

Hasta este momento hemos dado cuenta de los órganos constitucionales autónomos y de sus garantías institucionales, de la forma en que algunos cuentan con una autonomía reforzada por el constituyente o por el legislador ordinario, empero, el Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel fundamental en la consolidación de la autonomía de ciertos órganos, por lo que en el siguiente apartado daremos cuenta de los principales criterios que ha sostenido la justicia constitucional sobre nuestro objeto de estudio.

¹⁵⁸ Brun Iñárritu, Ana Luz, “Las Empresas Productivas del Estado y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, una relación acotada pero esencial en el nuevo diseño institucional en materia energética”, *Perspectivas actuales de la justicia fiscal y administrativa en Iberoamérica*, México, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pp. 363 a 370.

¹⁵⁹ Publicación del Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 2018.

¹⁶⁰ Brun Iñárritu, Ana Luz, *op. cit.*, p. 370.

CAPÍTULO CUARTO

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN DEFENSA DE SU AUTONOMÍA

I. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Como hemos visto la autonomía de los órganos deriva en gran medida de la forma en que el Constituyente y el legislador ordinario han establecido y regulado sus garantías institucionales, sin embargo, no ha sido suficiente y en ciertos casos el Poder Judicial de la Federación ha intervenido para interpretar su régimen jurídico y delimitar los alcances de su autonomía en el juego de pesos y contrapesos que se desarrolla en el principio de división de poderes.

En este capítulo daremos cuenta de los criterios del Poder Judicial de la Federación que, a nuestro juicio, resultan ser los que encuentran cierta vinculación con nuestro objeto de estudio. Iniciaremos con los antecedentes de la defensa de las competencias y garantías institucionales de los órganos autónomos a través de la controversia constitucional, los que estudiaremos en cuatro apartados que atienden al sujeto activo y a la época en que se presentaron las demandas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

1. Controversias constitucionales promovidas por órganos autónomos locales del 1o. de enero 1995 al 10 de junio de 2011

Los primeros órganos autónomos que acudieron a la justicia constitucional fueron los locales, probablemente porque su función se reduce al territorio estatal y, por ello, la posibilidad de que sean capturados por los poderes de la entidad federativa es mayor.

El Instituto Electoral del Estado de Baja California fue el primero en promover dos controversias constitucionales, en el 2005, por afectaciones a su autonomía

presupuestal.¹⁶¹ La demanda fue desechada por advertirse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, consistente en que los órganos locales autónomos carecían de legitimación para promover el juicio, al no encontrarse expresamente señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

En el recurso de reclamación¹⁶² la Primera Sala de la Suprema Corte confirmó el desechamiento de la demandada. Consideró que el Instituto Electoral del Estado de Baja California carece de legitimación procesal para promover la controversia constitucional, y aunque se trate de un ente autónomo de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución General de la República, no se ubica en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 105 constitucional.

Lo mismo ocurrió en 2006, con las controversias constitucionales intentadas por el Instituto Estatal de Transparencia de Jalisco¹⁶³ y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública¹⁶⁴, en las que intentaban defender su autonomía de diversas resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Jalisco y del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila en su carácter de Tribunal Constitucional local, demandas que también fueron desechadas.

También en 2006, el Tribunal Electoral del Distrito Federal promovió controversia constitucional,¹⁶⁵ la cual sentó un importante precedente en el análisis de la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos y de la procedencia de este medio de control constitucional.

Por mayoría de nueve votos, el Pleno del Alto Tribunal señaló que el Tribunal Electoral del Distrito Federal tiene legitimación para promover controversias constitucionales, en virtud de que es la máxima autoridad jurisdiccional para la

¹⁶¹ Controversias constitucionales 9/2005 y 30/2005.

¹⁶² Recurso de reclamación 67/2005-PL.

¹⁶³ Controversias constitucionales 53/2006, 121/2006, 128/2006, 133/2006, 137/2006, 138/2006, 143/2006 y 152/2006.

¹⁶⁴ Controversia constitucional 145/2006.

¹⁶⁵ Controversia constitucional 31/2006.

solución de conflictos en dicha materia con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y cuenta con las siguientes características:

1. Tiene su origen en las disposiciones constitucionales que prevén la existencia de este tipo de autoridades, tanto en los Estados como en el Distrito Federal (artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), en relación con el 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
2. Mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, pues ello es necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado de derecho que se pretende.
3. Tiene a su cargo funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, como lo es la función jurisdiccional electoral en el Distrito Federal.
4. Goza de autonomía funcional, ya que puede emitir sus resoluciones y determinaciones sin sujetarse a indicaciones o directrices de algún órgano o poder, las cuales son definitivas e inatacables; lo anterior, porque al ser la máxima autoridad en materia electoral en el Distrito Federal, realiza una de las funciones primarias u originarias del Estado, consistente en la función jurisdiccional de emitir resoluciones conforme a las cuales resuelva las controversias que se presenten en la materia de su competencia.
5. Cuenta con autonomía presupuestaria, elabora anualmente su proyecto de presupuesto de egresos, el cual remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste, en los términos en que le fue presentado, lo incorpore dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad; autonomía que también se encuentra en el aspecto relativo a que maneja, administra y ejerce

su presupuesto, es decir, se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos sujetándose siempre a la normatividad de la materia.¹⁶⁶

Por estas razones la mayoría de los ministros consideraron que era evidente que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, como órgano constitucional autónomo, cuenta con legitimación para promover las controversias constitucionales a que se refiere el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, sin embargo, debe hacerse una importante precisión: el juicio procedió porque en aquella época estaban legitimados para promover el juicio los órganos de gobierno del Distrito Federal y no estrictamente porque estuvieran legitimados los entes autónomos.

Efectivamente, en aquella época los órganos constitucionales autónomos no estaban legitimados para promover controversias constitucionales, sin embargo, el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución,¹⁶⁷ legitimaba a los órganos de gobierno del Distrito Federal. En ese orden de ideas la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó procedente la controversia constitucional, pues estimó que el Tribunal Electoral local era un órgano con autonomía para dictar sus fallos, establecido en el ordenamiento jurídico local, con una jurisdicción claramente determinada en la ley, por lo que consideró conveniente reconocerlo como un órgano de gobierno.

2. Controversias constitucionales promovidas por órganos constitucionales autónomos del 1o. de enero 1995 al 10 de junio de 2011

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió controversia constitucional,¹⁶⁸ con la cual pretendía que la Federación reconociera el derecho de propiedad respecto del inmueble que en ese momento servía como sede de la institución, en virtud de la garantía institucional de autonomía presupuestal y

¹⁶⁶ De la controversia constitucional 31/2006, derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2007, de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL.”

¹⁶⁷ Actualmente el inciso k) del artículo 105 constitucional está derogado

¹⁶⁸ Controversia Constitucional 150/2006.

patrimonio propio. El inmueble continuaba bajo el régimen de dominio público de la Federación, bajo el resguardo de la Secretaría de Gobernación.

Inicialmente la controversia constitucional fue admitida por el Ministro instructor Genaro David Góngora Pimentel, sin embargo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal promovió recurso de reclamación¹⁶⁹, el cual se resolvió en la Segunda Sala del Alto Tribunal, el 14 de febrero de 2007, y por mayoría de 3 votos, se revocó el auto de admisión bajo el argumento de que *“...el hecho de que la propia Constitución Federal otorgue al citado órgano el carácter de autónomo, no le confiere por ese solo motivo, la facultad para defender esas atribuciones, en relación a actos o normas generales que pudiesen disminuirlas o alterarlas, ya que su defensa por la vía de la controversia constitucional se encuentra exclusivamente constreñida a los entes, poderes u órganos que expresamente prevé la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los cuales, como ya se dijo, no se ubica la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”*.

El Instituto Federal Electoral promovió controversia constitucional¹⁷⁰, en defensa de su autonomía presupuestaria, toda vez que la Cámara de Diputados con motivo de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, afectó algunos de sus programas. El Ministro instructor José de Jesús Gudiño Pelayo admitió la demanda y ordenó emplazar a las partes.

Inconforme con lo anterior, la Cámara de Diputados recurrió el auto de admisión¹⁷¹, en virtud de que el Instituto actor carecía de legitimación para promover el juicio, toda vez que el artículo 105, fracción I, de la Constitución no lo reconocía expresamente como un órgano legitimado para promover este medio de control de la regularidad constitucional, recurso que el Pleno del Alto Tribunal estimó fundado

¹⁶⁹ Recurso de reclamación 20/2007-PL.

¹⁷⁰ Controversia constitucional 11/2007.

¹⁷¹ Recurso de reclamación 58/2007-PL.

por mayoría de seis votos el 12 de junio de 2007, y se ordenó revocar el auto y desechar la demanda.

En ambos casos, la Suprema Corte sostuvo que los órganos autónomos federales carecían de legitimación para acudir a la controversia constitucional, al no encontrarse previstos en el catálogo de entes legitimados para promoverla establecido en el artículo 105 constitucional.

3. Controversias constitucionales promovidas por órganos autónomos locales a partir de la reforma constitucional de 11 de junio de 2013

Con la reforma constitucional de 11 de junio de 2013, el Constituyente Permanente legitimó a los órganos autónomos para promover controversias constitucionales, ya que adicionó un inciso l) a la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, para expresamente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá los conflictos que se susciten entre “...[d]os órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.”

La norma referida no es clara si al referirse a órganos constitucionales autónomos, incluye a los establecidos en ordenamientos locales, la realidad es que el Constituyente no los legitimó. Esta problemática se ha reflejado en las controversias constitucionales que se han promovido a partir del 11 de junio de 2013.

Ministros integrantes de la Segunda Sala han considerado que cuando un órgano autónomo local, como un defensor de los Derechos Humanos del ámbito estatal, a pesar de ser constitucional y autónomo, carece de legitimación para promover el juicio de Controversia Constitucional. Por el contrario, Ministros integrantes de la Primera Sala han reconocido legitimación a este tipo de órganos y han admitido a trámite varios juicios.

La legitimación activa de los órganos defensores de Derechos Humanos, que revisten las características de un órgano constitucional autónomo local, a partir de la reforma constitucional de junio de 2013, fue analizada en el recurso de reclamación 36/2015-CA. La Segunda Sala determinó por mayoría de tres votos que, a pesar de que la Constitución reconoce legitimación a los órganos autónomos, esta no se extiende a los entes creados por las constituciones locales, criterio que se ha reiterado en todos los casos en que el promovente es un órgano autónomo local.

4. Controversias constitucionales promovidas a partir de la reforma constitucional de 11 de junio de 2013

El Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores promovió la controversia constitucional 117/2014, en contra del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por la emisión del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de Portabilidad de números geográficos y no geográficos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2014.

El problema jurídico a resolver consistió en determinar si las reglas contenidas en dicho acuerdo reflejan un desbordamiento de la facultad reglamentaria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, contenida en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución, en detrimento de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, contenidas conjuntamente en los artículos 73, fracción XVII, y 6, apartado B, fracción VI, de la Constitución.

Hasta el momento es el único precedente resuelto, respecto de una controversia en la que intervenga un órgano autónomo y, a pesar de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones figuró a partir de su legitimación pasiva (autoridad demandada), la Suprema Corte sostuvo importantes pronunciamientos acerca del

principio de división de poderes y su carácter flexible, frente a la existencia de autonomías en la Constitución.

Por lo que hace a los asuntos en trámite, encontramos las siguientes controversias constitucionales relacionadas con la esfera competencial de los órganos constitucionales autónomos:

Controversia constitucional	Órgano constitucional autónomo actor	Demandado
1/2019	COFECE	Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo
2/2019	BANXICO	Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo
5/2019	COFECE	Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo
7/2019	IFETEL	Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo
9/2019	INEGI	INTAIPDP
22/2019	INE	Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo
44/2019	INEE	Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo
45/2019	CNDH	Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo
75/2019	INEGI	Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo Federal
112/2019	INEGI	INTAIPDP

Con mayor detalle analizaré los planteamientos formulados por los órganos constitucionales autónomos que promovieron las controversias constitucionales de las que he dado cuenta, en el apartado cuatro de este capítulo.

II. LA LEGITIMACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. Fines que persigue la Controversia Constitucional como medio de control de la regularidad de la Norma Fundamental, a partir de la reforma de 31 de diciembre de 1994

La Controversia Constitucional se establece como un instrumento para garantizar el respeto de las competencias otorgadas a los sujetos legitimados y como un mecanismo para lograr el equilibrio del poder político entre los órganos ejecutivo y legislativo y entre éstos y los órganos autónomos establecidos en la Constitución, que a mi juicio guardan identidad en su estatus y régimen a partir de un principio de competencia constitucional autónoma.

La diagramación de múltiples órganos puede motivar, según Néstor Pedro Sagüés, en la medida en que aumentan los protagonistas del juego constitucional, más conflictos de y entre poderes, lo que implica, a más de eventuales situaciones críticas de tensión en tal escenario, mayor trabajo para la jurisdicción constitucional orgánica encargada de resolverlos; en nuestro caso, la controversia constitucional se convierte en un instrumento de control político constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica, los órganos originarios y los órganos autónomos, los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios de su ámbito competencial.

También ha sido criterio reiterado que el catálogo de órganos legitimados es de carácter enunciativo y no limitativo, y que no debe interpretarse en sentido literal, sino de forma sistemática y funcional, y en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; por el contrario, favorecer hipótesis adicionales de procedencia que aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad del medio de control constitucional señalado, que es, precisamente, salvaguardar las competencias de los poderes y órganos cuya existencia prevé la Constitución.

Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido la controversia constitucional, se pueden apreciar cuatro momentos: Inicialmente se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra (1917 a 1994); posteriormente, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados (1994); en un tercer momento, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se presentaren entre órganos de Gobierno del Distrito Federal; finalmente, se adicionaron los órganos constitucionales autónomos (2013).

Es así que actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre diversos órganos originarios del Estado y los órganos autónomos, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Este juicio tiene por objeto garantizar el ejercicio de las competencias que el ordenamiento supremo otorga a los órganos originarios del Estado, a través del sistema federal establecido en los artículos 42, 43 y 124 y del principio de división de poderes reconocido en los numerales 49, 116 y 122 de la Constitución.

La reforma constitucional de 31 diciembre de 1994, marcó el inicio de una nueva época en los instrumentos para garantizar la regularidad constitucional. Se fortaleció la figura de la controversia constitucional y se estableció la acción de inconstitucionalidad para impugnar normas de carácter general.

En la exposición de motivos suscrita por el titular del Ejecutivo Federal, sobre la controversia constitucional se dijo lo siguiente:

“CAMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICION DE MOTIVOS MÉXICO D.F., A 5 DE DICIEMBRE DE 1994.

INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

[...]

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el Apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

...

Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente Ley reglamentaria.

...

Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus

actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de Órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.”

En el dictamen del Senado de la República, como cámara de origen, se sostuvo lo siguiente:

“DICTAMEN/ORIGEN.

CAMARA DE SENADORES.

DICTAMEN.

MÉXICO D.F; A 16 DE DICIEMBRE DE 1994.

Controversias Constitucionales

El federalismo renovado que queremos construir impone la necesidad de seguir abriendo causas legales que faciliten su aplicación. Para ello, la iniciativa propone ampliar los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia puede conocer respecto de las controversias que se suscitan entre los diversos órganos de poder, o "litigios constitucionales" como los llama Carl Schmitt en su obra "Teoría de la Constitución", ya que se refiere al alcance de las atribuciones y competencias que la carta fundamental señala para dichos órganos.

Es evidente que México avanza progresivamente hacia un mayor pluralismo y hacia un régimen donde se pretende que las únicas reglas de convivencia social y política estén plasmadas en normas jurídicas. Dada la relación entre estos dos elementos de nuestra modernidad, resulta indispensable encontrar las vías de solución jurídica de los conflictos entre órganos del Estado mexicano que, por razones de su integración o por las particulares interpretaciones que lleven a cabo de las normas que los rigen, estimen que existe un conflicto con otro órgano o poder.

Además de puntualizar y especificar los supuestos en los que se pueden suscitar este tipo de controversias, la nueva redacción del Artículo 105 constitucional incluye varias innovaciones que permitirán ir construyendo una nueva relación entre los distintos órganos de nuestro Estado federal. La aportación fundamental de la iniciativa es que esta relación tendrá el conducto jurisdiccional para que se apegue al texto de la Constitución.

La iniciativa adecuadamente reconoce la posibilidad de que se dé un conflicto jurídico entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, establece claramente que el municipio puede ser sujeto de controversias de orden constitucional, brindando así un instrumento jurídico más de salvaguarda a la autonomía municipal, consagrada en el Artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento."

De lo antes expuesto, se desprende que la controversia constitucional, a partir de un federalismo renovado e incluyente de la mayor cantidad de órganos, tiene por objeto garantizar la distribución de competencias constitucionales, otorgadas a los órganos originarios del Estado, a partir del sistema federal y del principio de división de poderes. Para comprender con mayor claridad los ámbitos que tutela, se muestra la siguiente gráfica.

“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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

[...]

El texto del precepto constitucional citado es claro en indicar los órganos originarios del Estado legitimados para promover la Controversia Constitucional, entre los cuales, obviamente, no se encontraban los órganos constitucionales autónomos, dado que estos se legitimaron con la reforma constitucional de 2013.

El fin que persigue esencialmente la Controversia Constitucional es claro, tutelar las competencias establecidas en la Constitución y, excepcionalmente, en Leyes generales, a partir de su distribución en el sistema federal y en el principio de división de poderes, en busca de beneficiar al mayor número de órganos legitimados para plantear este medio de control concreto de regularidad constitucional, dada la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal y de todos los niveles de gobierno.¹⁷²

2. Legitimación activa de los Órganos Constitucionales Autónomos para promover la Controversia Constitucional, a partir de la reforma de 11 de junio de 2013

La Constitución expresamente reconoce la existencia de diez órganos constitucionales autónomos, en el ámbito federal, por lo que el 11 de junio de 2013, se expidió una importante reforma a la Constitución para establecer como órganos constitucionales autónomos a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por la importante labor que estos desempeñan y por el ejercicio de varias atribuciones que pudieran generar conflicto con las que ejercen algunas dependencias federales, se estimó conveniente legitimar a los órganos constitucionales autónomos para garantizar el pleno ejercicio de las competencias que la Constitución les otorga.

¹⁷² La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo similar criterio se sostuvo en la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), cuyo rubro indica: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”

De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional en análisis se desprenden las siguientes consideraciones:

“DICTAMEN/REVISORA

SENADORES

DICTAMEN

México, D.F. viernes 19 de abril de 2013.

Gaceta No. 127

[...]

“IV. En el capítulo denominado “CAMBIOS A LA MINUTA”, se expresan los cambios que las dictaminadoras estiman que resultan pertinentes incluir en el decreto de reforma constitucional.”

“10. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Derivado de las diversas opiniones vertidas en los foros públicos de discusión en torno a la Minuta objeto de este dictamen, se coincide con lo señalado por algunos de los ponentes, en el sentido de que debe ser incorporado como un supuesto adicional de procedencia de una Controversia Constitucional, el análisis sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales, que en su caso emitan, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Lo anterior, es consecuente con el propósito que guió al Constituyente Permanente, al aprobar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se introdujeron como instrumentos adicionales de control de constitucionalidad, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

[...]

Es claro entonces que el propósito que orientó al Poder Reformador de la Constitución para incluir las controversias constitucionales, fue el de establecer un instrumento efectivo que permitiera garantizar el estado de constitucionalidad que debe privar en el Estado Mexicano, mediante el respeto irrestricto al principio de división de poderes, así como la salvaguarda de la esfera de competencia de los diversos órganos cuya existencia se prevé en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en última instancia es lo que asegura a los habitantes de este país, evitar un detrimento a sus Derechos Fundamentales por la comisión de actos arbitrarios ejercidos por los órganos y poderes públicos fuera del marco de sus facultades.

...

Ahora bien, independientemente de que los conflictos de competencias se presentan con mayor frecuencia precisamente, entre los órganos tradicionales del Estado o Poderes Públicos, en los sistemas de control de la constitucionalidad más desarrollados se prevén los casos en los que estas controversias pueden involucrar a los órganos u Órganos Constitucionales Autónomos, como suelen denominarse en nuestro país, como son los encargados de la protección de los Derechos Humanos, o los que ejercen algunas otras competencias especializadas por disposición constitucional – las instituciones responsables de la supervisión y vigilancia del ejercicio del gasto público o de la organización de los procesos electorales, los consejos facultados para evaluar y avalar las iniciativas de Leyes relativas al desarrollo económico y social, de los Derechos Humanos, entre otros.

Esto se debe a que el criterio fundamental para determinar la legitimación procesal activa y pasiva en las controversias constitucionales, se basa en la existencia de un ámbito competencial previsto en las normas constitucionales a favor de los poderes públicos y de los órganos autónomos, cuya preservación en el caso de los conflictos de constitucionalidad, sólo puede lograrse mediante la acción directa de los órganos a los que se asigna, toda vez que por encima de ellos no se encuentra ninguna otra instancia facultada para evitar o resolver el conflicto y restablecer el orden constitucional interrumpido por el acto o la omisión que infringe la distribución de competencias señalada en la Constitución del Estado.

A esto se debe que en estos sistemas de control, tratándose de los conflictos entre órganos, no se legitime a las entidades, dependencias, comisiones, ni a los comités que forman parte de alguno de los poderes públicos u órganos autónomos, sencillamente porque sólo a éstos se atribuye una competencia constitucional, independientemente de la estructura orgánica interna que corresponda a cada uno para ejercerla.

[...]

Esta amplia legitimación procesal es necesaria y se justifica claramente, porque los conflictos entre los Poderes Públicos y los órganos autónomos pueden presentarse en diversos supuestos de colisión que no son privativos de los órganos tradicionales, toda vez que la base constitucional de estas posibles controversias es la asignación de un ámbito competencial previsto en la Constitución a un órgano determinado, el cual obviamente,

puede ser uno de los Poderes Públicos del Estado, o bien, uno de los órganos especializados establecidos en los sistemas constitucionales como el nuestro, a los que se confiere una competencia directa en el propio texto constitucional, de lo que se deduce fácilmente que la controversia entre órganos no debe limitarse a algún tipo de ellos, sino debe preverse para cualquier caso en el que el órgano constitucionalmente competente pueda impugnar los actos o las omisiones de otro u otros, al considerar que infringen las prescripciones constitucionales vigentes, por ejemplo, en cuanto a la distribución de competencias.

[...]

En tales condiciones, la gradual ampliación de la legitimación procesal para interponer una acción de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico, con base en la cual los partidos políticos y las Comisiones protectoras de los Derechos Humanos pueden hacer uso de este medio de control en contra de Leyes federales y locales de la materias respectivas, contrasta con la legitimación procesal que prevalece en las controversias constitucionales limitada a los poderes públicos federales, locales y municipales, la cual ha sido un obstáculo para que órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral puedan intervenir como partes en un juicio de este tipo.

Inclusive, tratándose de las Comisiones de Derechos Humanos, se advierte una incongruencia palmaria en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, cuando se compara la legitimación procesal en el caso de estos dos medios de control, toda vez que estos órganos constitucionales autónomos no pueden intervenir en las controversias constitucionales y en cambio, sí pueden ser parte activa en los juicios derivados de una acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, si se toma en cuenta la evidente importancia que actualmente tienen los órganos autónomos en nuestro sistema constitucional y la conveniencia de que su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público en nuestro país se fortalezca, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle a estos nuevos órganos autónomos y a todos los demás que están previstos en las normas constitucionales y que tienen la misma naturaleza jurídica, la legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Lo anterior, porque en tanto órganos autónomos a los que la Constitución confiere una competencia directa, tal como ocurre en el caso de los Poderes Públicos federales, locales y municipales, es incontrovertible que entre ellos pueden presentarse conflictos competenciales o de constitucionalidad al ejercer sus atribuciones, siendo indispensable que en las normas constitucionales se incluyan las previsiones normativas necesarias para resolver en vía jurisdiccional, cualesquiera de las posibles controversias que pudieran surgir

entre los Poderes Públicos y los órganos autónomos, o entre ellos mismos, de la manera más expedita y adecuada, con el propósito fundamental de preservar el orden constitucional y proteger la vigencia permanente de la Constitución del Estado.”

Del dictamen citado se desprende que el Constituyente Permanente estimó que la gradual ampliación de la legitimación procesal para interponer una acción de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico, con base en la cual los partidos políticos y las Comisiones Protectoras de los Derechos Humanos pueden hacer uso de este medio de control en contra de leyes federales y locales de las materias respectivas, contrasta con la legitimación procesal que prevalece en las controversias constitucionales limitada a los poderes públicos federales, locales y municipales, la cual había sido un obstáculo para que órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral (ahora INE) o la Comisión Nacional de Derechos Humanos puedan promover este juicio.

Tratándose de las Comisiones de Derechos Humanos se advierte una incongruencia del sistema de control de la constitucionalidad, cuando se compara la legitimación procesal en el caso de estos dos medios de control, toda vez que estos órganos constitucionales autónomos no pueden intervenir en las controversias constitucionales y en cambio, sí pueden ser parte activa en los procesos derivados de una acción de inconstitucionalidad.

Por ello, sostiene el Constituyente Permanente, si se toma en cuenta la evidente importancia que actualmente tienen los órganos autónomos en nuestro sistema constitucional y la conveniencia de que su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público en nuestro país se fortalezca, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle a estos nuevos órganos autónomos y a todos los demás que están previstos en las normas constitucionales y que tienen la misma naturaleza jurídica, la legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Por lo tanto, si con la reforma de 31 de diciembre de 1994, la voluntad del Constituyente Permanente fue beneficiar a la mayor cantidad de órganos originarios

del Estado y legitimarlos para promover el juicio de Controversia Constitucional, y si con la modificación de 11 de junio de 2013, el órgano reformador de la Constitución expresamente indicó que la legitimación para promover controversias constitucionales debe ampliarse a todos los órganos constitucionales autónomos.

En el dictamen de referencia se citan, por un principio de congruencia, criterios del Alto Tribunal relacionados con la legitimación de los órganos para promover el juicio, legitimación activa que debe interpretarse en una forma flexible y no limitativa, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podría contravenir la voluntad del órgano reformador de la Constitución y desconocer la legitimación que la Constitución Federal les otorga, pretendiendo interpretar que los únicos órganos legitimados serían la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El criterio fundamental para determinar la legitimación activa y pasiva en las controversias constitucionales, se basa en la existencia de un ámbito competencial previsto en las normas constitucionales a favor de los poderes públicos y de los órganos autónomos, cuya preservación en el caso de los conflictos de constitucionalidad, sólo puede lograrse mediante la acción directa de los órganos a los que se asigna una función especializada, a través de la controversia constitucional.

Si la voluntad del Constituyente, en ambas reformas, es claramente abierta a la posibilidad de que los órganos constitucionales autónomos estén legitimados para promover la controversia constitucional, resulta indispensable que el Alto Tribunal verifique dos condiciones: a) Que la Constitución Federal establezca al órgano constitucional autónomo; y b) Que coexistan actos o normas generales de los poderes ejecutivos o legislativo que restrinjan en forma injustificada las garantías institucionales de estos entes.

Sobre este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la controversia constitucional 117/2014 y señaló que en diversos precedentes, ese Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación,

y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.¹⁷³

Por otra parte, en el recurso de reclamación 76/2016-CA, derivado de la controversia constitucional 89/2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, por una mayoría de 6 votos, indicó:

“Por otra parte, el once de junio de dos mil trece, dicho precepto constitucional [105] fue reformado para ampliar los sujetos legitimados para acudir a la controversia constitucional, incluyendo en el inciso I), a los órganos constitucionales autónomos, precisando que procederá entre dos de ellos y, entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, de lo que se advierte, que se refiere a los órganos autónomos federales, previstos expresamente en la Constitución Federal, los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

[...]

Adicionalmente, el siete de febrero de dos mil catorce, dicho inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, fue nuevamente reformado, para precisar que dentro de los órganos constitucionales autónomos, que tienen legitimación para acudir a la controversia constitucional, a cuestionar actos o normas de uno de ellos, o del Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, se encuentra el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución Federal.

Así, es claro que en la reforma constitucional únicamente se incluyó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que es el organismo garante, que establece el artículo 6º de la Constitución Política del Estados Unidos Mexicanos.”

¹⁷³ Este criterio se encuentra reflejado en la tesis P./J. 42/2015 (10a.) de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

En este criterio aparentemente se restringe la legitimación activa a tres órganos constitucionales autónomos, sin embargo, no fue el tema central de la discusión en el Pleno de la Suprema Corte y considero que podría no reiterarse. Acorde con esta afirmación resulta el hecho de que en 2019, el Alto Tribunal admitió a trámite los juicios promovidos por los entes autónomos en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estudiaremos en los siguientes apartados.

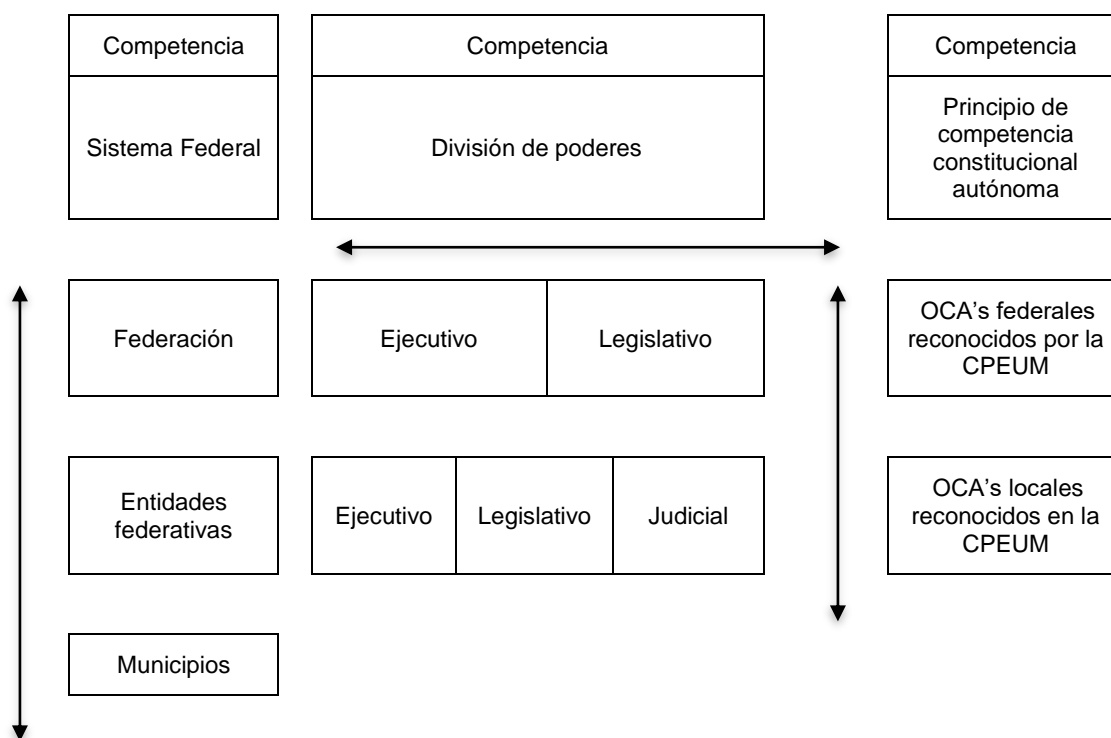
3. Fines que persigue la controversia constitucional a partir de que el Constituyente Permanente otorgó legitimación activa a los órganos constitucionales autónomos para promoverla

Al inicio de este apartado indicamos que los fines que persigue la controversia constitucional es constituirse como un mecanismo de control de la regularidad de la Norma Fundamental, para garantizar la distribución de competencias establecidas por el sistema federal y el principio de división de poderes, sin embargo, vale la pena formular el siguiente cuestionamiento: ¿Las competencias otorgadas a un órgano constitucional autónomo se enmarcan en el sistema federal o en el principio de división de poderes?

Consideramos que este tipo de órganos no encuentran una garantía de estabilidad en el principio de división de poderes, dado que los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Federal son claros en señalar que el poder de la Federación, los estados y la Ciudad de México, se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, órganos con competencias, en principio ajenas a las establecidas para aquellos; y si bien encuentran asidero en el sistema federal, dado que se trata de Institutos o Comisiones con competencia federal, consideramos prudente ubicarlos en un esquema diverso al principio federalista pero con límites muy claros, con el propósito de que su función se distinga del resto de los órganos originarios del Estado. Los órganos autónomos reconocidos en la Constitución no constituyen un cuarto órgano depositario del poder y, por tanto, la defensa de sus competencias y garantías institucionales se ve limitada al intentar la controversia constitucional, dado que se trata de un medio de control constitucional diseñado para tutelar el principio de división de poderes y el sistema federal. Por

ello, se hace necesario configurar un principio que optimice el régimen jurídico de los órganos constitucionales autónomos y que facilite su defensa competencial a través del referido medio de control.

El objetivo es configurar un mandato para optimizar las características, atribuciones y defensa competencial de estos órganos denominado “Principio de competencia constitucional autónoma”, que genere una doctrina que conviva sistemáticamente con el principio de división de poderes, de tal forma que se establezcan reglas y límites para la creación de los órganos autónomos, se precisen sus funciones normativas, ejecutivas y contenciosas, se identifique a los órganos autónomos verdaderamente legitimados para promover controversias constitucionales y se verifique la amplitud de este medio de control con respecto a estos órganos, es decir, el interés legítimo que les asiste -principio de afectación- para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en defensa de su esfera competencial y de sus garantías institucionales. Sirve para ilustrar los ámbitos de tutela, la gráfica siguiente:



En el momento en que el Constituyente Permanente otorgó legitimación a los órganos constitucionales autónomos, implícitamente amplió el espectro de garantía que inicialmente se otorgó a este medio de control de la regularidad constitucional.

En su espectro comenzó por garantizar las competencias que se derivan del sistema federal y el principio de división de poderes y ahora, con motivo de la legitimación de este tipo de órganos, subyace la necesidad de garantizar la competencia constitucional que se les otorgó, máxima que puede denominarse como “principio de competencia constitucional autónoma”, que definimos como el mandato que se optimiza a través del reconocimiento de atribuciones, que en exclusiva y con autonomía plena, puede y debe llevar a cabo un órgano del estado; funciones estatales que se atribuyen a un órgano con el fin de obtener una mayor especialidad, agilidad, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, y que como entes públicos son ajenos al principio de división de poderes en razón de la poca flexibilidad que muestra para reconocer un poder adicional, además de que el fin constitucional que persiguen es precisamente ejercer sus atribuciones con plena autonomía de los tres poderes clásicos, en virtud de la gran relevancia que entraña su ámbito competencial.

El “principio de competencia constitucional autónoma”, tiene como característica el ejercicio de atribuciones específicas, a las cuales resulta inherente la autonomía que caracteriza a este tipo de órganos constitucionales, con el propósito de que lleven a cabo su actividad con total independencia de alguno de los poderes clásicos, libres de cualquier injerencia en el desempeño de su función.

Acorde con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación inicialmente sostuvo al resolver el recurso de reclamación 57/2007-PL, que:

“Ahora bien, no obstante que el Instituto Federal Electoral tenga la naturaleza de órgano constitucional autónomo, ello no se traduce en que sea un órgano originario del Estado; toda vez que este propio Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que los órganos originarios son aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, primer párrafo, 49 y demás que se han citado, de la Constitución Federal, entre los cuales

indudablemente no encuadran aquellos órganos que dada la evolución del Estado, se han ido estableciendo con la finalidad de auxiliar en el ejercicio de ciertas funciones estatales.”

Es así que al legitimar a los órganos autónomos para promover la controversia constitucional, subyace un principio de competencia constitucional autónoma que también debe estar garantizado por este medio de control, ya que los órganos originarios son aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, primer párrafo, 49 de la Constitución Federal, entre los cuales indudablemente no encuadran los órganos constitucionales autónomos.

III. LA LEGITIMACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. El artículo 105, fracción II, de la Constitución

La acción de inconstitucionalidad se encuentra prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución. Se trata de un procedimiento que se sigue ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución.

A través de la acción de inconstitucionalidad, también se pueden impugnar, normas generales que violen los derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que México es parte.

Las características de la acción de inconstitucionalidad son:

1. Es una garantía de naturaleza procesal, toda vez que se trata de un procedimiento que se tramita ante la Suprema Corte, en el que se observan formalidades esenciales, es decir, se notifica el inicio del procedimiento a los órganos emisores de la norma, quienes deberán rendir un informe, podrán ofrecer pruebas, presentar sus alegatos y se concluye con la emisión de una sentencia definitiva.

2. A través de la acción de inconstitucionalidad se garantiza o tutela el principio de supremacía de la Constitución frente a normas de inferior jerarquía, que vulneren sus principios jurídicos fundamentales.

3. En la acción de inconstitucionalidad se impugnan exclusivamente normas generales, es decir, leyes, -federales o estatales- y tratados internacionales.

4. La acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto. En este procedimiento no es necesario que los sujetos legitimados acrediten algún tipo de interés jurídico o legítimo y no es indispensable demostrar la existencia de un acto de aplicación. Su único fin es verificar que la norma general impugnada esté acorde con la Constitución.

El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y se cuentan a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional, sean publicados en el correspondiente medio oficial de difusión.

Los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad los podemos clasificar en cuatro grupos:

- El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico
- Minorías parlamentarias,
- Partidos Políticos, y
- Órganos Constitucionales Autónomos:

El Ejecutivo Federal la podrá promover por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno. Por lo que hace a las minorías parlamentarias, la pueden promover el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, del Senado de la República o de alguna de las legislaturas de las entidades federativas.

Los Partidos Políticos la podrán promover a través de sus dirigencias, siempre que cuenten con registro ante el Instituto Nacional Electoral o se encuentren registrados en una entidad federativa.

Los Órganos Constitucionales Autónomos que podrán promover la acción de inconstitucionalidad, son los siguientes:

- El Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y sus equivalentes en las entidades federativas, en contra de normas generales que vulneren el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales, en contra de normas generales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales.
- La Fiscalía General de la República en contra de normas generales en materia penal y procesal penal.

2. El caso específico de la Procuraduría General de la República ahora Fiscalía General de la República.

En las acciones de inconstitucionalidad el Procurador General de la República intervenía de dos formas: como sujeto legitimado para denunciar ante la Suprema Corte la inconstitucionalidad de normas generales, o bien, como sujeto llamado a juicio, es decir, como parte en el procedimiento, en cuyo caso formulaba un pedimento u opinión acerca de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Comencemos por precisar que el 10 de febrero de 2014, se reformó la Constitución con el propósito de transformar a la Procuraduría en una Fiscalía, con las características de un órgano constitucional autónomo, proceso de cambio que se materializó cuando el Congreso hizo la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía que referimos en el capítulo anterior.

A partir de ese momento, la Fiscalía asumió un rol hasta cierto punto acotado por lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, sólo podrá impugnar las normas generales asociadas a su especialidad: penal y procesal penal.

De 1995 a 2018 la Procuraduría obtuvo resultados muy positivos, que le posicionan como uno de los órganos garantes de la Constitución, con mayor efectividad en este procedimiento. Para conocer estos resultados, utilizaré como

fueron las estadísticas elaboradas por la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la SCJN.¹⁷⁴

Como sujeto legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad, la PGR tuvo una importante participación:

- En el periodo de 1995 a 2015, la SCJN concluyó 942 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales la PGR promovió el 42%, el 35% fueron promovidas por partidos políticos con registro federal, el 13% por poderes legislativos locales y el 5% por comisiones de derechos humanos.
- En cuanto a las normas generales que la PGR impugnó y pese a que todos podríamos imaginar que su especialidad es la materia penal, la mayoría de las acciones que promovió fueron en materia fiscal con un 62%, le sigue la materia administrativa con un 12%, las materias electoral y penal / ocupan el tercer lugar / cada una con un 8% y otras materias con un 5%.

La Procuraduría es el sujeto legitimado con más éxito en este medio de control. En general el 38% de los puntos resolutivos de AI son de invalidez, mientras que en asuntos presentados por PGR el porcentaje se eleva a 59%. En el resto de la estadística el 27% corresponde a resolutivos de sobreseimiento, el 10% a la validez de las normas y el 4% a la desestimación, es decir, a aquellos casos en donde no se obtuvo la mayoría calificada de 8 votos para declarar la invalidez de la norma.

Por lo que hace a los pedimentos u opiniones que rindió el Procurador como parte en las acciones de inconstitucionalidad, podemos advertir que también registra números muy positivos:

- El 47% de los pedimentos presentados por la PGR coinciden en su totalidad con la resolución de la SCJN y el 18% coinciden en forma parcial.

La Dirección General de Constitucionalidad de la PGR es la unidad encargada de elaborar los proyectos y de dar trámite a todas las acciones de

¹⁷⁴ Consultables en www.scjn.gob.mx.

inconstitucionalidad que su titular presentó ante la Suprema Corte. El desempeño de la PGR en refleja resultados muy positivos y esto se debe en gran medida a que cuenta con una unidad especializada, cuya función es atender los medios de control constitucional en que interviene la institución.

En la transformación de la Procuraduría en Fiscalía consideramos que esta importante función como garante de la constitucionalidad de las normas se perderá, pues la posibilidad de impugnar cualquier norma, con independencia de su materia o fuero, se trasladó al Consejero Jurídico, por lo que la decisión de impugnar una norma en acción de inconstitucionalidad pasará por el Titular del Poder Ejecutivo, por lo que se tornará en una decisión política.

IV. DECISIONES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Hemos seleccionado seis procedimientos, algunos resueltos, en los que se abordan cuestiones relacionadas con los antecedentes, la facultad normativa o reglamentaria y la garantía institucional de autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos. Se trata de cinco sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo en revisión, así como de algunas controversias constitucionales pendientes de resolución; y un recurso de apelación resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Acción de inconstitucionalidad 26/2006.

¿Es posible que un órgano adquiriera autonomía en la jurisprudencia?

La Comisión Federal de Telecomunicaciones -antecedente del Instituto Federal de Telecomunicaciones- se estableció desde su origen como un órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La desconcentración administrativa implica una subordinación en lo técnico y administrativo, a la dependencia de la Administración Pública Federal, por lo que se trata de un órgano que carece de autonomía presupuestaria, aunque es posible que

cuenta con cierta independencia técnica y de gestión, pero siempre con la posibilidad de intervención por parte de la Secretaría de Estado.

En la jurisprudencia mexicana estas características de la desconcentración administrativa fueron abordadas en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 7 de junio de 2007.

En las consideraciones de esta resolución se estudió el tema relativo a la constitucionalidad de la creación y forma de integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad, señalaron que el primer párrafo del artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, era violatorio de los artículos 16, 49, 89 y 90 de la Constitución Federal, ya que prevé la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a pesar de que la creación de ese tipo de órganos se entiende conferida en exclusiva al Poder Ejecutivo; argumento que se estima infundado.

El Pleno comenzó por precisar que la Comisión Federal de Telecomunicaciones no fue creada mediante el Decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que ese organismo tiene su origen en el diverso Decreto expedido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 1996.

La Suprema Corte determinó que existe el fundamento para que el Congreso de la Unión mediante ley o el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, puedan crear órganos desconcentrados, y precisó que ningún precepto constitucional establece, como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, la de crear órganos desconcentrados, lo que se corrobora de la lectura del artículo 89 constitucional, del cual no se desprende que prevea una condición de exclusividad en el uso de dicha facultad, máxime que el Congreso de la Unión sí tiene facultades para crear órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en la medida en que está

autorizado para realizar la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, lo que podrá llevar a cabo mediante la creación de los órganos a los cuales se atribuya el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, a su vez, la Administración Pública.

En cuanto al segundo aspecto, referido a la naturaleza de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como un órgano desconcentrado, la Suprema Corte señaló que debe partirse de que:

1. La centralización consiste en otorgar atribuciones a los órganos centrales que detentan el conjunto de poderes de decisión sobre todo el territorio del Estado, y se presenta como una estructura de órganos en diversos niveles, dependientes unos de otros, en una relación de jerarquía presidida por su jefe máximo; en el nivel federal mexicano se entiende como tal al Presidente de la República;

2. La desconcentración, por su parte (...) se lleva a cabo dentro de este régimen de centralización administrativa, pero se distingue de ésta porque se atribuye a órganos inferiores (subordinados) competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a sus agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central al cual permanecen subordinados jerárquicamente;

3. La desconcentración supone así, una relación entre órganos de una misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales de decisión; y

4. La desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, para el óptimo desarrollo de las facultades de la Administración Pública, determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, en la

realización de funciones esencialmente técnicas. (Todo ello reconocido en los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24 y 26 a 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Bajo estas premisas, señala la Suprema Corte, el Congreso de la Unión sí puede crear órganos desconcentrados, pues así se desprende de nuestro órdenes constitucional y legal vigentes; y en manera alguna se vulnera con ellos los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la naturaleza de la Comisión Federal de Telecomunicaciones la Suprema Corte reconoció que la Comisión fue creada por el Ejecutivo Federal mediante decreto, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, con las atribuciones especificadas en el propio decreto, sin embargo, confirma que la Comisión no tiene una personalidad diversa a la de la Secretaría al constituir sólo un órgano de esta última, que además, le está jerárquicamente subordinada.

En esta línea de argumentos, estimó infundado el planteamiento hecho valer en el décimo primer concepto de invalidez, resumido en el inciso d) precedente, en torno a que la fracción XVI del artículo 9-A indebidamente otorga a la Comisión Federal de Telecomunicaciones facultades en materia de radio y televisión que corresponden originariamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en virtud de que todas las funciones corresponden, en principio, al Secretario de Estado, como titular del órgano, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y si bien conforme al diverso artículo 18 de la misma ley, el Ejecutivo, en uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, constitucional, distribuirá las facultades de la Secretaría entre las unidades administrativas que la integran, tal facultad no impide que el Congreso de la Unión pueda crear órganos, suprimirlos, cambiar o modificar sus atribuciones en una ley, en el caso concreto, mediante la expedición de la ley que regula la materia de telecomunicaciones.

El Alto Tribunal sostuvo que en la Administración Pública Centralizada, en una Secretaría de Estado, es el secretario el titular de las atribuciones que le confirió el Legislador en dicha Ley Orgánica. Posteriormente estas facultades también pueden otorgarse mediante la emisión del Reglamento Interior, a través del cual el Ejecutivo establece normas para hacer efectiva la distribución de competencias, otorgándose facultades a los subsecretarios y a las direcciones generales, dependencias que, en muchas ocasiones, ejercen las facultades exclusivas que originariamente corresponden al secretario del ramo.

En el caso concreto, al conferirse a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, las facultades atribuidas originariamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se entiende que es el propio Ejecutivo Federal quien ejerce las facultades que la ley le atribuye por conducto de este órgano desconcentrado, en tanto éste carece de personalidad jurídica y no es sino un órgano dentro de otro órgano -la Secretaría de Comunicaciones y Transportes-, ambos subordinados jerárquicamente al Ejecutivo Federal.

Por lo tanto, la fracción XVI del artículo 9-A impugnado no contraviene el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, ni la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la propia Ley Fundamental, en virtud de que el Congreso de la Unión al establecer la facultad exclusiva de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radio y televisión no invade facultades de otro Poder, concretamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

Además, reiteró, la Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, por tanto, está jerárquicamente subordinada a ésta y al titular del Ejecutivo Federal, por lo que de ninguna forma podría entenderse que el otorgamiento exclusivo de las facultades referidas a la Comisión, implique sustraerlas de la esfera de atribuciones del titular del ramo y, por ende, del Presidente de la República, pues al Secretario de Estado corresponde originalmente el ejercicio de todas las atribuciones del órgano, y se auxilia de las dependencias

que lo conforman en los términos que establezca el Reglamento Interior respectivo, que debe expedir el Presidente de la República.

En este sentido, la expresión “de manera exclusiva”, a que se refiere la fracción XVI del artículo 9-A que se analizó, debe entenderse, acorde con el criterio de la Suprema Corte, dentro de la conceptualización que posee en la estructura centralizada toda la distribución de competencias, esto es, significa que a la Comisión Federal de Telecomunicaciones se le está dotando de una competencia específica y concreta dentro de la Administración Pública Centralizada, para ejercer una facultad que originalmente compete al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conforme a las atribuciones previstas por el legislador en la Ley Orgánica de la materia.

En el apartado relativo a la constitucionalidad del régimen para la designación de los comisionados y la facultad del Senado para objetarlos, se sostuvo que atendiendo a la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, se concluye que la previsión que se contiene en el artículo 9-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para que el Senado o la Comisión Permanente “objeten” los nombramientos o la renovación de los titulares de la indicada Comisión, resulta inconstitucional, porque se trata de un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, respecto del cual existe entre este organismo y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica.

Asimismo, porque en ninguno de los preceptos constitucionales que otorgan facultades exclusivas tanto al Senado como a la Comisión Permanente -artículos 76 y 78, respectivamente, de la Constitución Federal-, ni en algún otro en que se comprendan facultades que en su favor consagre la Norma Fundamental, se prevé la relativa a su participación en el nombramiento de titulares de entidades de la Administración Pública Federal, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como en la especie lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Consecuentemente, la participación del órgano legislativo en el procedimiento de designación de este tipo de funcionarios resulta violatoria de la facultad de nombramiento que el artículo 89, fracción II, constitucional establece en favor del Presidente de la República, pues se trata de empleados de la Administración Pública Federal que auxilian al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones y cuyo nombramiento a él corresponde, sin encontrarse condicionado al móvil de actuación de otro de los poderes públicos, salvo en los casos expresamente previstos en el texto constitucional.

Por tanto, el dispositivo impugnado, al autorizar a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, a intervenir en el procedimiento de designación de los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, involucra una invasión a la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo, al no estar previsto a nivel constitucional el ejercicio de facultades en este sentido, a cargo de los órganos legislativos mencionados.

Con apoyo en lo expuesto, resulta evidente, que el precepto cuya invalidez se demanda resulta contrario al artículo 49 de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de división de poderes en él consignado, puesto que dicha norma permite que el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en su caso, la Comisión Permanente, interfiera en el ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de nombramiento de los funcionarios de un órgano desconcentrado de la administración pública federal, con lo que se permite que el primero de los señalados se sobreponga a la decisión adoptada por el otro.

Con esta resolución se sentaron las bases para reforzar la autonomía técnica y de gestión de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, particularmente porque se reconoció que ciertas atribuciones podrá ejercerlas de forma exclusiva, sin la intervención de la Secretaría, porque como ya se indicó, si las ejerce el órgano desconcentrado se entiende que las ejerce la Secretaría y, por tanto, el Ejecutivo Federal. En este juego de palabras subyace la autonomía de un órgano regulador que con el paso del tiempo se convertiría en un órgano constitucional autónomo.

2. La controversia constitucional 117/2014

El Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores promovió la controversia constitucional 117/2014, en contra del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por la emisión del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de Portabilidad de números geográficos y no geográficos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2014.

El problema jurídico a resolver consistió en determinar si las reglas contenidas en dicho acuerdo reflejan un exceso de la facultad reglamentaria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, contenida en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal, en detrimento de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, contenidas conjuntamente en los artículos 73, fracción XVII, y 6, apartado B, fracción VI.

Para resolver el conflicto competencial planteado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación formuló las preguntas siguientes:

¿Cuál es la forma en que se relacionan el ámbito de competencia constitucional en materia regulatoria reservado al IFT en el artículo 28 y la facultad legislativa del Congreso establecida en el artículo 73 fracción XVII?

¿El nuevo órgano constitucional autónomo para la materia de telecomunicaciones tiene facultades de regulación exclusivas que son distintas a la facultad reglamentaria que tradicionalmente analizamos?

¿En el caso de no existir legislación, puede el órgano constitucional regular de manera autónoma?

¿Existe un ámbito asignado a este órgano constitucional autónomo para el ejercicio de su competencia que le sea exclusivo y oponible al órgano legislativo, o puede el órgano legislativo vaciar de contenido esta facultad regulatoria mediante ley?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diferentes temas vinculados con los órganos constitucionales autónomos, su legitimación y espectro de tutela. Sobre su posición en el ordenamiento jurídico los integrantes del pleno sostuvieron que el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar.

Es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.

El Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 al artículo 28 de la Constitución, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

En consecuencia, sostuvo el Pleno del Alto Tribunal, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad *cuasi* legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad

regulatoria, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance.

Cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional.

Por ello, concluye el Alto Tribunal, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.

Hasta el momento es el único precedente resuelto respecto de una controversia en la que intervenga un órgano autónomo y, a pesar de que su legitimación es pasiva, la Suprema Corte sostuvo importantes pronunciamientos acerca del principio de división de poderes y su carácter flexible, frente a la existencia de autonomías en la Constitución Federal.

3. Amparo en Revisión 1100/2015.

El amparo en revisión 1100/2015, resuelto por la Segunda Sala, me parece de especial importancia, porque se sienta un importante criterio sobre la facultad normativa del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su carácter de órgano constitucional autónomo.

La Segunda Sala se encargó de resolver si el Instituto tiene competencia originaria y exclusiva, para fijar el régimen asimétrico relativo a las tarifas de interconexión para el caso de terminación de redes fijas y móviles.

El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con la cual se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones, órgano constitucional autónomo, al cual se le encomendó, entre otras cuestiones, el deber de determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, así como de imponer medidas para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.

En cumplimiento con lo establecido en el Decreto de Reformas, el 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió una resolución mediante la cual determinó que Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. era agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones.

Con base en lo anterior, el 26 de marzo de ese mismo año, el Pleno de dicho Instituto emitió una nueva resolución en la que determinó las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión que podría cobrar el referido agente económico preponderante.

Posteriormente, el 14 de julio de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en cuyo artículo 131 establece que el agente económico preponderante no podrá cobrar a los demás concesionarios por el uso de su red.

Derivado de lo anterior, el 24 de septiembre de ese año, Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. promovió juicio de amparo indirecto, planteando la inconstitucionalidad del artículo 131, párrafo segundo, inciso a), y párrafo tercero, así como de los artículos Sexto, Vigésimo y Trigésimo Quinto Transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

La Segunda Sala declaró la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Sostuvo que el legislador había fijado de manera directa la tarifa cero de interconexión relativa al servicio de terminación en redes fijas y móviles tratándose del agente económico preponderante, cuando esta atribución correspondía al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a quien el Poder Reformador facultó para emitir la regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, bajo la idea de que se trata del órgano especializado, cuya experiencia propia le permite expedir la normativa específica para cada caso concreto.

La Sala destacó que no se desconocían las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de telecomunicaciones, sin embargo, tales atribuciones no podían tener el alcance o efecto de establecer las tarifas o regulaciones asimétricas que la Constitución había reservado al referido Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Esta determinación guarda consistencia y daba cuenta del proceso evolutivo de la interpretación que a lo largo de los años la Suprema Corte de Justicia de la Nación había ido construyendo, en reconocimiento a la necesaria autonomía e independencia técnica de los órganos constitucionales autónomos como era el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

La Sala señaló que asiste competencia originaria y exclusiva al Instituto Federal de Telecomunicaciones para fijar el régimen asimétrico relativo a las tarifas de interconexión, tratándose del agente económico preponderante y la consecuente invasión en que había incurrido el Congreso de la Unión al determinar en los preceptos reclamados la denominada “tarifa cero”.

Indicó que los razonamientos expuestos no se referían a la regularidad constitucional de la “tarifa cero”, dado que el vicio advertido impedía formular pronunciamiento alguno en ese sentido, por lo que correspondería a la autoridad competente, es decir, al órgano regulador, determinar la regulación asimétrica en tarifas de interconexión, con base en las condiciones que imperan en el sector de

las telecomunicaciones, ya que como instancia especializada es la que cuenta con los elementos para expedir la normativa que se requiera.

La Suprema Corte concluyó que en atención al interés público, todos aquellos concesionarios que suscribieron acuerdos o convenios de interconexión a este respecto con la empresa quejosa, no podían ser constreñidos al pago de compensaciones que, en su caso, pudiesen derivar de la determinación de tarifas por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que la decisión que tomara dicho Instituto sobre este tema regiría a futuro.

4. Recurso de Apelación SUP-RAP-232/2017 y acumulados resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para el proceso electoral de 2018, el Instituto Nacional Electoral estimó procedente ejercer la facultad de atracción de ciertos procedimientos con el propósito de emitir disposiciones generales en materia de propaganda gubernamental, lineamientos que en el foro se conocieron como “Cancha Pareja”.

La problemática consistió en determinar, por una parte, si la facultad de atracción del Instituto Nacional Electoral no puede constituir el fundamento de los lineamientos impugnados, al no cumplir con los supuestos para su ejercicio; y por otra, si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al emitir la resolución impugnada excedió su facultad reglamentaria, debido a que carece de facultades para regular lo concerniente a la difusión de propaganda gubernamental e informes de labores de servidores públicos, en una forma diversa a lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado C, segundo párrafo; y, 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Sala Superior consideró los motivos de disenso sustancialmente fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada, debido a que los lineamientos

emitidos por la autoridad responsable no cuentan con las características que implican el ejercicio de la facultad de atracción, así como transgreden el principio de reserva de ley e invaden el ámbito constitucional de competencia del órgano

legislativo, impactando en los derechos fundamentales al introducir requisitos y categorías distintos a los previstos en el marco normativo, dado que regula un ámbito que constitucionalmente se encuentra reservada al legislador, como lo es la propaganda gubernamental, así como la rendición y difusión de los informes de labores de los servidores públicos.

Con base en lo anterior, la autonomía de que goza el Instituto Nacional Electoral, proviene de su naturaleza constitucional, que consiste en ejercer su competencia sin intervención o injerencia de ninguna autoridad, siempre que esta se lleve dentro de los límites que marca la Constitución y la ley; elemento sine qua non que la independencia del órgano frente a los poderes públicos primarios.

La referida autonomía que es característica para el Instituto Nacional Electoral, se manifiesta en el ámbito normativo a través de la facultad reglamentaria. La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

La expresión de la autonomía normativa del Instituto Nacional Electoral se encuentra materializado en el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que confiere un conjunto de atribuciones al Consejo General, entre otros, para emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.

La Sala Superior señaló que su ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado

a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, debido a que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

La Sala Superior estimó que son esencialmente fundados los agravios en estudio, dado que la resolución INE/CG/338/2017, por el que se emiten los “Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, no cumple con los supuestos para ejercer la facultad de atracción de la autoridad electoral nacional y transgrede el principio de reserva de ley, invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, además de crear categorías y regulaciones que modifican las contenidas en la Constitución y leyes electorales relacionadas con derechos fundamentales como la libertad de expresión y acceso a la información.

La facultad de atracción no puede servir como fundamento para sustituirse en el legislador, ya que está construida a partir del ámbito competencial de los organismos públicos electorales locales, que, en caso de cumplir con los requisitos de importancia o trascendencia, o con ser cuestiones novedosas, requieran del estudio y pronunciamiento directo de la autoridad nacional electoral.

La Sala Superior consideró que no se advierte cláusula habilitante en los textos legales y constitucionales en materia de propaganda electoral o propaganda gubernamental, que permita considerar que se trata de aspectos cuya regulación se encuentra en el ámbito de las autoridades electorales locales, siendo que, en específico en el caso del artículo 134 constitucional y los informes de labores de legisladores, existe disposición directa que establece que corresponde al Congreso de la Unión desarrollar mediante la ley la materia en cuestión.

Por ello, no se trata de cuestiones cuya competencia corresponda a los organismos públicos locales, o que se acredite un carácter novedoso que requiera una interpretación, sino que se pretende legislar respecto de supuestos sin encontrar correspondencia en la norma electoral vigente; por lo que la autoridad responsable no está en condiciones de elaborar directamente reglas que

establezcan instituciones y procedimientos sin asidero legal, sustituyéndose en el legislador.

Tampoco está en condiciones de cambiar las reglas, como al modificar el plazo de prohibición de propaganda gubernamental o rendición de informes de labores, aun cuando trate de justificar que podría resultar en una regulación óptima, pues, como se dijo, el ejercicio de la facultad de atracción sólo está diseñado para cuando por la relevancia del asunto sea necesario sentar un criterio de interpretación, esto es, para definir el sentido o determinar el alcance de una regla, tomando en consideración los precedentes jurisdiccionales, no así para legislar en la materia.

La Sala Superior señaló que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley; en este orden, la reserva de ley se erige en un principio estructural del sistema de fuentes normativas, en la medida que es la expresión del principio democrático y de división de funciones de los órganos del estado, en torno al cual condiciona que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva ineludiblemente deben ser reguladas por el legislador a través de la expedición de la ley, quedando vedado las regulaciones de inferior jerarquía como lo son los reglamentos.

En sentido opuesto, si bien es verdad que el principio de reserva de ley limita la potestad reglamentaria, dado que exige que determinadas materias se regulen por normas con rango de ley en sentido formal, dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate.

En el caso de los “Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, sujeto a escrutinio, esta Sala Superior, advierte que no son válidos, desde el punto de vista constitucional, aquellas normas reglamentarias que no se encuentren dentro de los parámetros impuestos por la Norma Suprema, vulnerando un principio sustantivo.

En principio, porque carece de sustento constitucional o legal para que la autoridad responsable, en ejercicio de su facultad reglamentaria, desarrolle a través de los lineamientos, los aspectos relativos a la propaganda gubernamental, así como la rendición y difusión de los informes de labores de los servidores públicos.

La Sala Superior resolvió que el Consejo General va más allá de sus facultades reglamentarias que le corresponde como órgano autónomo, pues lleva a cabo un auténtico ejercicio legislativo enfocado a regular aspectos reservados a la órbita del legislador, desdoblando principios sustantivos y adjetivos, como acontece con la delimitación del núcleo esencial de los derechos fundamentales en el contexto de un ejercicio deliberativo y democrático, tales como la libertad de expresión y de información, cuyos límites están desarrollados en los lineamientos, a modo de normas prohibitivas o limitativas que gravitan en la esfera de determinados sujetos o personas y específicamente, produciendo un entramado respecto a la propaganda gubernamental, todo lo cual genera un impacto o incidencia de la propaganda política electoral y se acumule a los gastos correspondientes.

La Sala Superior precisó que conforme al principio de división de poderes se prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el órgano legislativo y el ejecutivo, depositando en el primero las decisiones de política pública y reservando al segundo exclusivamente la facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte del núcleo esencial de la Constitución, sus principios y sus valores. En ese sentido, se presenta como indisoluble la ley y el reglamento, pues la existencia de esta última depende de una ley, esto es se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no solo de la superioridad jerárquica de ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Consecuentemente, no existe razón para sostener que, ante la ausencia de una ley, no sea dable que el órgano constitucional emita regulación autónoma de

carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir los fines a que se contrae el ámbito de su competencia, pero ello acotado a que exista autorización del poder constituyente o el reformador de la Constitución.

En tal sentido, la normativa que emite el Instituto Nacional Electoral no puede modificar o alterar lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa medida, la Sala Superior consideró que la resolución impugnada, es patente que invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, porque la Constitución reserva al Congreso de la Unión la potestad de regular una determinada materia; lo que impide a otros órganos del Estado la facultad para emitir disposiciones de observancia general que se encuentran sujetas al principio de reserva de ley.

Al resultar fundado el agravio hecho valer por los actores, la Sala Superior revocó la resolución número INE/CG338/2017, de 20 de julio de 2017, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, "... POR LA QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A EFECTO DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA 25 SUP-RAP-268/2007, SUP-RAP-359/2017 y SUP-RAP-360/2017. GARANTIZAR LA EQUIDAD ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTIENDA ELECTORAL".

5. Las controversias constitucionales en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019

Analizaré a continuación las controversias constitucionales que se encuentran en trámite, promovidas por órganos constitucionales autónomos, en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

El análisis tiene por objeto conocer la norma o los actos impugnados, concentrar los argumentos de constitucionalidad hechos valer por los promoventes que estén vinculados con la defensa de su autonomía presupuestal, mi propuesta sobre la interpretación de los artículos 75 y 127 de la Constitución y una conclusión con miras a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en 2019 los juicios constitucionales.

Antes de comenzar con nuestro análisis es importante indicar que el “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal”, publicado el 5 de noviembre de 2018, fue impugnado en dos acciones de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por una minoría del Senado de la República, respectivamente.

Importante discusión generó la decisión adoptada por el Ministro Ponente en la acción de inconstitucionalidad 108/2018, pues en un hecho sin precedente en el derecho procesal constitucional y a mi juicio en clara contravención de las reglas que rigen el trámite de la acción de inconstitucionalidad, decidió conceder la suspensión de la norma general impugnada en los siguientes términos:

(...) con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no sean fijadas en términos de la Ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75, 94 y 127 de la Constitución Federal, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve (...)

Atento a ello, en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deberá fijar las remuneraciones que correspondan a los empleos establecidos por ley, específicamente el del Presidente de la República, para los efectos de los artículos 75 y 127 ya referidos, con el apoyo únicamente en las bases que el propio texto fundamental previenen para tales casos.

Por lo que hace al resto del articulado del ordenamiento legal cuestionado, no ha lugar a otorgar la medida cautelar solicitada, en virtud de que sus hipótesis normativas no son cuestionadas en la demanda que se examina; y respecto del Presupuesto de Egresos de la

Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, en las partidas precisadas en la demanda, por tratarse de un acto futuro. (sic)¹⁷⁵.

El presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores, el Presidente de la República, por conducto de su Consejero Jurídico y el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, promovieron recursos de reclamación en contra del auto de suspensión, los cuales se radicaron con los números 91/2018-CA, 92/2018-CA, 95/2018-CA, respectivamente.

En sesión del 13 de febrero de 2019, la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, por una mayoría de tres votos,¹⁷⁶ resolvió los recursos mencionados, en el sentido de confirmar la decisión mantener la suspensión de la norma general impugnada:

36. En este sentido, considerando lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, la interpretación que debe darse al artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria lleva a sostener que en aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión.

37. Esto es, en concordancia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es viable que únicamente cuando se controvertan normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión definitiva de derechos fundamentales sea procedente conceder la suspensión solicitada.³⁷ Como en principio la concesión de la suspensión no es procedente en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, esta figura no se encuentra regulada en el Título III correspondiente, por lo que de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria son aplicables las disposiciones relativas a las controversias constitucionales.

38. Ahora bien, conviene recordar que este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la naturaleza y los fines de la suspensión en las controversias constitucionales, señalando que aunque tiene características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas

¹⁷⁵ Auto de siete de diciembre de dos mil dieciocho. *Ibídem*, fojas 114-115.

¹⁷⁶ Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora y Luis María Aguilar Morales (quien integró Sala para la votación de este asunto en términos de lo dispuesto por el artículo 17, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), contra los votos de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (Presidente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo lugar, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general, en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Lo que se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 27/2008 de rubro "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES".

39. Aplicadas las anteriores consideraciones a este caso, si se obligara a cumplir con lo que establece el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria, el juicio podría quedar sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera que de continuar con su aplicación, ningún sentido tendría obtener un fallo favorable, ya que la violación alegada se habría consumado.

40. Es decir, de no concederse la medida precautoria se les estaría entregando a los servidores públicos un salario menor al que les corresponde de acuerdo con las funciones que realizan y la responsabilidad que conlleva el prestar el servicio público correspondiente con la calidad e independencia necesarias, permitiendo con ello que sus efectos se consumen irreparablemente en perjuicio de los sujetos obligados que ahí se refieren, lo cual resultaría contrario a la naturaleza jurídica de la medida precautoria de que se trata.

41. Por lo tanto, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el ejercicio de dos mil diecinueve, no sean fijadas en términos de la ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75, 94 y 127 de la Constitución Federal, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

42. Además, con este pronunciamiento no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieran obtener los promoventes de la acción; por el contrario, de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los derechos fundamentales que se aducen como vulnerados, ocasionando con ello daños irreversibles para los servidores públicos y la sociedad, pues de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución

Federal, de ser fundados los conceptos de invalidez, la declaración de inconstitucionalidad que se solicita, no tendría efectos retroactivos, ya que éstos sólo se permiten para la materia penal.

43. De igual forma, es importante resaltar que con la concesión de la suspensión no se está invadiendo la esfera de competencia de otros poderes, en este caso en específico del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, toda vez que dentro de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está conocer las acciones de inconstitucionalidad, lo que implica resolver las controversias planteadas a través de ese medio de control de constitucionalidad, para lo cual, si es necesario, ese órgano jurisdiccional deberá tomar las medidas necesarias para preservar la materia del juicio.

Desde mi punto de vista nuestro Alto Tribunal adoptó una decisión eminentemente política frente a una norma que afecta directamente los sueldos de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Recordemos que la administración entrante comenzó sus funciones en diciembre de 2018, con fuertes señalamientos hacia las remuneraciones de los ministros, magistrados y jueces, cuestión que provocó una reacción inmediata por parte del Máximo Tribunal.

La decisión del ministro ponente y de la mayoría los ministros de la Segunda Sala atiende a un entorno adverso en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide ejercer un control político y darle plena vigencia al principio de división de poderes y ejercer sus facultades para operar como un auténtico contrapeso de los poderes ejecutivo y legislativo.

Criticable la forma, por supuesto que sí. Advierto una decisión de contenido político en un medio de control constitucional abstracto, en el que como hemos visto, se concedió la suspensión como si estuviéramos en un juicio de amparo indirecto, en el que se busca garantizar la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por las hipótesis normativas contenidas en la norma general impugnada.

En todo caso, correspondía al servidor público en lo individual promover su juicio de amparo y solicitar la suspensión de la norma en términos de la Ley de Amparo, pero bajo ninguna circunstancia coincido con lo resuelto por la Segunda Sala, porque además viene aquí la pregunta que siempre pondrá en tela de juicio la

decisión adoptada por el ponente ¿en acción de inconstitucionalidad, procederá la suspensión en todos los casos en donde se aleguen violaciones a derechos humanos?

Eminentemente no, de lo contrario la Suprema Corte de Justicia de la Nación generaría vacíos normativos en el ordenamiento federal y estatal y entonces sí, existiría una crítica justificada de las posiciones que cuestionan la intervención de un tribunal constitucional en la labor legislativa a cargo de representantes de la sociedad, que fueron electos por el voto popular.

Por otra parte, es importante referir la controversia constitucional 226/2018, promovida por el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, en la que pretendía impugnar la referida Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. El Ministro ponente determinó desechar la controversia constitucional, al advertirse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en virtud de que el titular del Juzgado promovente, quien intentó comparecer en representación del Poder Judicial de la Federación, carece de legitimación activa para promover este medio de control de constitucionalidad, pues la legitimación activa en la causa es la capacidad para promover la controversia constitucional, la cual deriva de lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución, precepto del que se advierte que sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere pueden promover la controversia constitucional y, en el caso, ni el Poder Judicial de la Federación, ni el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla que promueve en su representación, constituyen uno de esos entes u órganos primarios del Estado a que se refiere la norma.

En cuanto a las controversias constitucionales promovidas por órganos constitucionales autónomos en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, son las siguientes:

Controversia constitucional y partes	Norma general o acto cuya invalidez se demanda
<p>1/2019 COFECE</p> <p>VS</p> <p>Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo</p>	<p>1. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018. Destacadamente, los artículos 1°, 6, fracciones I y II, y 7, fracciones II y III, inciso m). 2. La omisión legislativa de expedir una ley conforme al mandato reglado establecido en el párrafo primero y fracción VI, del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>2/2019 BANXICO</p> <p>VS</p> <p>Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo</p>	<p>1. Ley de Remuneraciones, publicada en el DOF el 5 de noviembre de 2018, particularmente por lo que respecta a los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12 y 15, así como Transitorios Primero y Segundo del decreto por el que se expidió dicha Ley. 2. Código Penal Federal, particularmente por lo que respecta a los artículos 217 Bis y 217 Ter, adicionados a dicho ordenamiento mediante decreto publicado en el DOF el 5 de noviembre de 2018. 3. PEF-2019, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018, particularmente por lo que respecta al artículo 16, fracción II, inciso c), y a los Anexos 23.1.2 y 23.1.3.”</p>
<p>5/2019 COFECE</p> <p>VS</p> <p>Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo</p>	<p>1. De la Cámara de Diputados se reclama la omisión de realizar el examen y discusión exhaustiva, como lo ordena el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, para justificar debidamente la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. La remuneración total anual del Presidente de la República, -sin la debida discusión y motivación reforzada contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.</p> <p>2. Del Ejecutivo Federal se reclama la promulgación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018.</p>
<p>7/2019 IFETEL</p> <p>VS</p> <p>Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo</p>	<p>Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018</p>

Controversia constitucional y partes	Norma general o acto cuya invalidez se demanda
<p>22/2019</p> <p>INE</p> <p>VS</p> <p>Cámara de Diputados</p>	<p>El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.</p>
<p>44/2019</p> <p>INEE</p> <p>VS</p> <p>Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo</p>	<p>1. Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018. 2. Los efectos y consecuencias que derivan de las disposiciones específicas señaladas con anterioridad, consistentes en: a. La intromisión de facto y por la vía presupuestal, en la autonomía constitucional y de organización interna de la que es titular y goza el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. b. La afectación y pretendida desviación de los fines y objeto para el que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue concebido, por medio de la imposición de la obligación de cumplir sus programas sin la suficiencia presupuestaria planteada, y la conservación de las obligaciones en materia de evaluación del desempeño presupuestal bajo tales condiciones.</p>
<p>45/2019</p> <p>CNDH</p> <p>VS</p> <p>Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo</p>	<p>I. El Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diecinueve. II. La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los límites de remuneración mensual para la Administración Pública Federal.</p>
<p>75/2019</p> <p>INEGI</p> <p>VS</p> <p>Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo Federal</p>	<p>ACTOS: 1. La reducción del monto total propuesto en el Proyecto de Presupuesto del INEGI para el 2019. 2. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. 3. La injustificada reducción de las remuneraciones total líquida mensual y total anual del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. 4. La totalidad de los efectos jurídicos y administrativos que la injustificada reducción de las remuneraciones total líquida mensual y total anual del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos establecida en el PEF 2019. 5. La injustificada eliminación y supresión e impedimento para la contratación de los seguros de gastos médicos mayores y de separación individualizado. 6. El Oficio 700.2019.0061 de fecha 9 de enero de 2019, recibido en este Instituto el 10 de enero de 2019, por el cual la Oficial Mayor de la</p>

Controversia constitucional y partes	Norma general o acto cuya invalidez se demanda
	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo del conocimiento que el Contrato LPN-28-006/2017, relativo al Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para las Secretarías, Órganos Administrativos Desconcentrados, Entidades y Organismos Autónomos Participantes se dio por terminado de manera anticipada.</p> <p>NORMAS GENERALES 1. De la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de noviembre de 2018: Los artículos 1, 2, fracción III, 3, párrafo tercero, fracción I, 4, primer párrafo, 6, fracciones I, II, incisos c) y d) y último párrafo, 7, fracciones I, incisos a) y b), II, III, inciso j), 8, 12, último párrafo, 13, 14, 15, 16, 17 y Segundo Transitorio. 2. Del Código Penal Federal: Los artículos 217 Bis y 217 Ter, adicionados a dicho ordenamiento mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018. 3. De la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril de 2008 y que tuvo su primer acto de aplicación en perjuicio del INEGI con la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018: Los artículos 76, párrafos primero y segundo, y 83, fracción I.</p>

De los ocho juicios antes referidos podemos clasificar los argumentos de constitucionalidad que estén vinculados con la defensa de su autonomía presupuestal, en los siguientes rubros:

- La Ley Federal de Remuneraciones es incompatible con las características institucionales y jurídicas del órgano constitucional autónomo, lo cual viola su autonomía presupuestaria y quebranta el principio de división de poderes.
- La Ley es inconstitucional por omitir establecer un mecanismo que asegure la garantía institucional de cumplir las finalidades del órgano constitucional autónomo con eficacia y oportunidad, mediante el establecimiento de una remuneración adecuada, proporcional y equitativa y a los servidores públicos que lo integran, debido al trabajo técnico especializado que realizan.

- La Ley afecta las atribuciones del órgano constitucional autónomo al no contemplar que los servidores públicos puedan obtener una remuneración hasta 1.5 veces mayor a la establecida para el presidente de la República.
- Violaciones al proceso legislativo en la aprobación de la ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.
- Omisión legislativa relativa los conceptos de una remuneración adecuada y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos.
- El límite de la remuneración contenido en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio 2019, transgrede los derechos adquiridos de los servidores públicos del órgano constitucional autónomo en materia de sus remuneraciones.
- El límite de la reducción contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, transgrede el principio de la confianza legítima.
- La remuneración total anual del presidente de la República contenida en el PEF 2019, no es equitativa, proporcional ni adecuada en los términos ordenados por el artículo 127 de la Constitución. Por consiguiente viola la autonomía del órgano constitucional autónomo para efectos de determinar la remuneración de sus servidores públicos en atención a su trabajo técnico especializado.
- La remuneración total anual del presidente transgrede el principio de estabilidad en las finanzas públicas y no reductibilidad de las remuneraciones, por consiguiente, vulnera el mandato de garantizar la suficiencia presupuestaria para el buen funcionamiento del órgano constitucional autónomo.

Expuestos los argumentos de inconstitucionalidad es conveniente citar aquí el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución:

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá

por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

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.

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

El Presupuesto de Egresos constituye el conjunto de previsiones financieras que autoriza al Ejecutivo Federal para disponer del gasto público durante un determinado ejercicio fiscal en virtud del destino y monto fijado por la Cámara de Diputados e impone derechos y obligaciones a los ejecutores de gasto y a los particulares en general.¹⁷⁷

El Presupuesto de Egresos en materia de retribuciones o remuneraciones, está sujeto a los siguientes principios:

a) Anualidad. El carácter anual del presupuesto se señala en la propia constitución artículo 74, fracción cuarta, cuyo principio se afianzó en virtud de la conquista política del parlamento, gracias a la cual el órgano legislativo podía controlar al ejecutivo mediante la aprobación anual de los impuestos.¹⁷⁸

¹⁷⁷ La definición aquí propuesta la construí a partir del estudio elaborado por Óscar Nava Escudero. Cfr. Nava Escudero, Óscar, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa 2014, p. 198.

¹⁷⁸ Hamdan, Fauzi, "Algunas consideraciones jurídico-económicas respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación", *Revista Quórum*, México, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, segunda época, años VI, número 57, septiembre-octubre de 1997, pp. 74 y 75.

b) Unidad. Por lo que concierne al principio de unidad del presupuesto este consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único; las finanzas públicas tradicionales fundamentan en este principio en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse básicamente en lo siguiente: apreciar si el presupuesto está equilibrado; dificultar la realización de maniobras como la simulación de economías o la ocultación de gastos; conocer la magnitud efectiva del presupuesto; evitar complicaciones y oscuridades; y, finalmente, desde el punto de vista político, facilitar el control legislativo.¹⁷⁹ Sin embargo, este principio admite la excepción de que las remuneraciones deberán contenerse directamente en el Presupuesto o en la Ley que creó el empleo.

c) Universalidad. Por lo que concierne al principio de universalidad, también conocido como “principio del producto bruto”, significa que no hay confusión o compensación entre gastos y recursos, debiendo ser consignados todos aquellos gastos públicos que se deban o pretendan erogar.¹⁸⁰

d) Especialidad presupuestaria. Por el principio de especialidad, todo gasto público debe estar destinado a un fin específico, concreto y explícitos.¹⁸¹ La supremacía legislativa no puede reducirse a la fijación de una cifra global, si no que deberá fijar las cantidades que deban destinarse a cada una de las necesidades públicas que en cada periodo se reputa necesario cubrir y, por tanto, el jefe del gobierno debe obedecer ese mandato sin rebasar los límites fijados en el presupuesto.¹⁸²

e) De no afectación de recursos. La finalidad básica de este principio es que todo el dinero que ingrese a la administración deberá reunirse en un solo fondo común sin que tenga un destino específico, pues todo ese dinero deberá dirigirse a afrontar necesidades públicas. Con cargo a este fondo común, resguardado por la

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Nava Escudero, Óscar, *op. cit.*, p. 251.

Tesorería, se harán los gastos conforme la distribución que disponga el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁸³

f) Prórroga presupuestaria o reconducción del presupuesto. La prórroga presupuestaria es un mecanismo jurídico que permite aplicar los montos previstos en el presupuesto de egresos anterior o en el proyecto del Ejecutivo Federal, si llegado el 1o de enero, no se ha aprobado el presupuesto del ejercicio fiscal que comienza.¹⁸⁴ Así lo reconoce en materia de retribuciones el artículo 75 citado.

e) Legalidad. Cualquier empleo debe estar previsto en la Ley para que la Cámara de Diputados señale su retribución o remuneración en el Presupuesto.

En este marco la Constitución obliga a la Cámara de Diputados para que, al aprobar el Presupuesto de Egresos, señale la retribución que corresponda a un empleo público establecido por la ley, señalamiento que deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Para cumplir con lo anterior, los órganos constitucionales autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos, los tabuladores desglosados de las “remuneraciones” o “retribuciones” que se propone perciban sus servidores públicos.

Debemos poner énfasis en que el artículo 75 constitucional hace mención, sin distinción, a la “retribución” de un empleo y a los tabuladores que contienen las “remuneraciones”.

Además se establece un principio de reconducción del presupuesto, pues en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar la remuneración de un

¹⁸³ *Ibidem*, p. 266.

¹⁸⁴ Coincido con Oscar Nava Escudero en el sentido de que la generalidad del artículo 75 permite acoger la especificidad del artículo 127 y, por tanto, considerar que la remuneración de los empleos de la Federación, entidades y municipios también deberá prorrogarse en caso de que al 1 de enero no se apruebe el presupuesto de egresos. Nava Escudero, Óscar, *ob. cit.*, p. 454.

empleo, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

El artículo 127 de la Constitución establece reglas específicas para las retribuciones o remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público.

La remuneración deberá ser adecuada, irrenunciable, proporcional a sus responsabilidades, anual (salvo el caso de la prórroga presupuestaria estudiada), equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes y transparente, es decir, las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

El artículo 127 constitucional termina por utilizar como sinónimos los conceptos “remuneración” o “retribución” y los define como toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

Establece reglas específicas para la determinación de las remuneraciones:

- Ningún servidor público podrá recibir remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
- Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.
- Se exceptúa de lo anterior el excedente que sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo

técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Para conceder y cubrir jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos, deberán encontrarse asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y se precisa que estos conceptos no formarán parte de la remuneración.¹⁸⁵

Se otorga competencia expresa al Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, para expedir las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Precisados los principios y reglas que rigen el Presupuesto de Egresos en materia de remuneraciones, es conveniente plantear la siguiente pregunta:

¿El Presidente de la República puede disminuir su remuneración de forma tal que los órganos del Estado, en sus proyectos de presupuesto, deban disminuir la remuneración de sus servidores públicos, para ajustarse a la regla de que nadie puede recibir mayores ingresos que los del titular del Poder Ejecutivo?

Mi posición sobre el tema planteado es que el Presidente de la República puede disminuir su remuneración, pero ello no condiciona al resto de los órganos estatales para que en su presupuesto se ajusten al detrimento adoptado por el Ejecutivo para su empleo.

Al Presidente de la República le asiste un derecho de autodeterminación, es decir, siempre que observe el principio de equilibrio presupuestal él se encargará de fijar su remuneración, sin embargo, esto no significa que el Presidente esté

¹⁸⁵ Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

facultado para determinar la retribución del resto de los servidores públicos que conforman los órganos del Estado.

El artículo 127 constitucional no le otorga una facultad al Ejecutivo Federal para señalar su remuneración y, a partir de ahí, pretender que el resto de los órganos se ajusten a esta. El precepto citado lo que establece es una regla específica para la Cámara de Diputados, para que el momento de aprobar el Presupuesto de Egresos observe que ningún servidor público reciba remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República, sin embargo, esta regla no es absoluta, en virtud de que la Constitución le impone ciertas limitantes.

La remuneración es un derecho humano. El artículo 5 constitucional establece que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la “justa retribución” y sin su pleno consentimiento.

El artículo 123, apartado B, de la Constitución establece que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que “su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos”, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución y en la ley.

Incluso, para los trabajadores de organismos descentralizados que se rigen por el artículo 123, apartado A, fracción XXVII, de la Constitución, se establece que serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato, las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los tribunales laborales.

En este orden de ideas la Constitución establece como derecho humano la remuneración justa, la cual no puede ser disminuida durante el año presupuestal y nadie puede ser privado de ella, salvo por resolución judicial.

A esta prerrogativa fundamental se suman dos parámetros de aplicación: el principio pro persona en su interpretación y el de progresividad reconocidos en el artículo 1º de la Constitución.

Esta precepto constitucional dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y, por tanto, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, los límites a la facultad de la Cámara de Diputados para verificar que en el Presupuesto ningún funcionario reciba una retribución mayor a la del Presidente, debe observar que los servidores públicos tienen derecho a una retribución justa, intangible en la medida en que no pueden ser privados de ella salvo por resolución judicial, en cuya fijación debe observarse el principio de progresividad en un espectro de amplitud tal, que le permita a la persona hacer factible el derecho humano en cuestión.

El titular del Poder Ejecutivo puede autodeterminar su remuneración y puede reducirla al sueldo base y eliminar cualquier tipo de compensación, pero esta circunstancia no significa que el resto de los órganos estatales deban ajustarse a la medida reduccionista, por el contrario, la Cámara de Diputados debe cumplir con su facultad financiera, a partir del derecho a una retribución justa y progresiva, lo que implica en un marco de interpretación pro dignidad, que el servidor público no puede obtener un salario menor al que establecía el Presupuesto anterior, pues esto implicaría privarle de una retribución que obtuvo y que le permitió generar un proyecto de vida para los años posteriores, ello sin soslayar que la propia Constitución reconoce que los empleados públicos tienen derecho a créditos en efectivo, créditos hipotecarios y otro tipo de prestaciones que el beneficiario aprovecha, a partir de la integración de su remuneración.

Si en el Presupuesto se realiza un ajuste, bajo el argumento de que el Presidente de la República disminuyó su ingreso, esto impacta en la autonomía presupuestaria del órgano autónomo. Bastaría con que en atención al artículo 75 constitucional los órganos autónomos dejaran de incluir en su proyecto de presupuesto lo relativo a las remuneraciones, para que la Cámara no tuviera más que reconducir el presupuesto anterior y prorrogar su vigencia por lo que hace a sueldos, salarios y demás prestaciones.

¿El Presupuesto de Egresos de la Federación viola la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos?

Desde mi óptica sí. La Cámara de Diputados soslayó que el artículo 5 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que la autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende, en el caso de los entes autónomos, “conforme a las respectivas disposiciones constitucionales”, aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica.

Las disposiciones constitucionales señaladas son: las reglas del 127 constitucional, la autonomía presupuestaria como garantía institucional, el principio de progresividad tratándose del derecho a la retribución justa y la interpretación pro persona de las normas que intervengan ese derecho.

Habrán quienes puedan descartar mi propuesta de interpretación, en el sentido de que mis argumentos están más vinculados a una técnica propia del juicio de amparo que a un conflicto competencial típico de una controversia constitucional, sin embargo, debo hacer las siguientes precisiones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante

el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos; y con base en este esquema, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.¹⁸⁶

Además, atento a su teleología, nuestro Máximo Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditarlo es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.¹⁸⁷

De ahí que considero válido argumentativamente reconocer que el Presidente de la República tiene el derecho de autodeterminar su retribución, que los órganos constitucionales autónomos gozan de autonomía presupuestaria y que la Cámara de Diputados tiene la facultad para aprobar las remuneraciones de los empleados públicos, las cuales deberán ser justas, progresivas y no privativas y, por tanto, ningún servidor público podrá recibir mayor retribución que la del

¹⁸⁶ Tesis: P./J. 101/99 cuyo rubro establece: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.

¹⁸⁷ Tesis: P./J. 42/2015 (10a.) de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

Presidente, siempre que su empleo sea remunerado con un salario y prestaciones por lo menos equivalentes a las del año anterior.

En conclusión, el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019 es inconstitucional en la medida en que ignora por completo que las remuneraciones deben ser por lo menos equivalentes a las del año anterior, en atención a la autonomía presupuestaria que le permite definir al órgano constitucional autónomo remuneraciones que en atención a los principios pro persona y de progresividad, resulten por lo menos equivalentes a las del año anterior; y en este contexto, me parece que las disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos admiten una interpretación conforme siempre que se ciñan a los parámetros interpretativos que he intentado definir en estos párrafos.

6. Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, la cual se radicó con el número 105/2018.

Posteriormente la minoría parlamentaria integrada por Senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto referido, la cual se radicó con el número 108/2018.

En el Considerando Noveno, la Suprema Corte estudió la violación al artículo 127 de la Constitución Federal porque la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos permite fijar remuneraciones de manera discrecional. Los Senadores promoventes argumentaron que los artículos 6 y 7 de la Ley impugnada son inconstitucionales porque el legislador incluyó reglas que permiten fijar de manera discrecional las remuneraciones de los servidores públicos.

Los Senadores impugnaron el mecanismo previsto en el Capítulo II titulado “De la determinación de las remuneraciones”, de cuyo artículo 6 en relación con el

diverso 7 del Capítulo III, se desprende la existencia de una facultad de la Cámara de Diputados para establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación las remuneraciones que debe recibir todo aquél que se desempeñe en el servicio público, sin embargo, de la lectura integral a esas disposiciones se tiene que permiten la discrecionalidad denunciada, pues el primero de esos preceptos es una mera repetición del artículo 127 constitucional y, el segundo, prevé que la remuneración se determina anualmente en el Presupuesto o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, así como alude a los tabuladores de remuneraciones mensuales, que contendrán a su vez límites mínimos y máximos de percepciones, montos de sueldos, salarios y de prestaciones.

La Suprema Corte señaló que esas hipótesis propician la discrecionalidad denunciada, pues el ejercicio de la facultad no queda sujeto a criterios objetivos, provocando que no se tomen en cuenta los principios de remuneración adecuada y proporcional, ni de irreductibilidad y estabilidad en los sueldos, principios que no sólo tienen sustento en el artículo 127 constitucional, sino en los diversos 1, 94 y 123 de la Constitución Federal.

El Poder Reformador expresó que para legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos para establecer criterios que eviten la discrecionalidad en la fijación de los montos respectivos, debe llevarse a cabo bajo los principios de que el sueldo del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo y que toda retribución deberá ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada servidor público.

El Pleno sostuvo que el examen sistemático a los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c), párrafo último y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, demuestra que asiste la razón a los Senadores promoventes de la acción pues, en efecto, la regulación impugnada permite fijar las remuneraciones de los servidores públicos de manera discrecional, cuando uno de los objetivos de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, fue la de evitar la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático ya sea a la alza o a la baja.

Esto es así, porque el sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Constituyente tuvo entre otros ejes centrales, el de evitar actos arbitrarios en la política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativo y Judicial y otros; a pesar de ello, los artículos 6 y 7 de la Ley Federal reclamada permiten a la Cámara de Diputados establecer remuneraciones sin sujetar esa facultad a criterios objetivos y metodologías que eviten actos discrecionales.

La Suprema Corte señaló que el artículo 6 simplemente ordena que para la determinación de las remuneraciones ningún servidor público podrá tener alguna igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, un trabajo técnico calificado y un trabajo de alta especialización, esto es, reproduce en buena medida la fracción III del artículo 127 constitucional, que desde luego debe observar esa Cámara al momento de fijar remuneraciones; empero, la redacción del precepto reclamado termina siendo violatoria de esa norma y del principio de legalidad y seguridad jurídica porque no hay mayor criterio, elemento o parámetro que oriente a la Cámara de Diputados en el cumplimiento de la facultad que le otorga la Constitución al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos y, en éste, las remuneraciones de los servidores públicos.

La misma problemática se tiene en el artículo 7 del ordenamiento impugnado, ya que si bien forma parte del Capítulo relativo a la presupuestación de las remuneraciones, también lo es que permite esa discrecionalidad porque solamente establece que las remuneraciones se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como que los tabuladores contendrán esos sueldos de manera mensual, precisando los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales, los montos a sueldos y salarios y los de las prestaciones, lo que confirma que se está ante una regulación que no fija límites a la autoridad, cuando el ejercicio de toda facultad exige que ésta no sea arbitraria, pues por virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica todo acto de autoridad debe estar acotado o encausado conforme a la Constitución y a las leyes que de ésta derivan, sin embargo, en el caso, del examen relacionado a los preceptos cuestionados se acredita que la facultad de la Cámara de Diputados para establecer remuneraciones queda sujeta a los deseos de esa autoridad sin limitación alguna o criterio orientador que impida establecer sueldos que inobserven los principios del artículo 127 constitucional.

Lo anterior nos conduce a las reflexiones que sostuvo el Pleno de la Suprema Corte sobre el principio de división de poderes y la regulación en materia de remuneraciones para el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos. Al respecto, la Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que la autonomía de gestión presupuestal de los entes autónomos y de los poderes es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los cuales fueron constituidos.

En este sentido, tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, llevando aparejada –entre otras garantías– la estabilidad en el cargo y la irreductibilidad del salario adecuado; y en lo que concierne a los órganos constitucionales autónomos, la autonomía presupuestal y, por tanto, la capacidad de decidir la remuneración de sus servidores públicos responde también a la necesidad de garantizar la independencia de su funcionamiento interno para cumplir sus funciones técnicas especializadas.

Estas garantías que asisten tanto al Poder Judicial como a los órganos constitucionales autónomos, constituyen una obligación de contenido constitucional y también convencional que el legislador federal debió de observar en los preceptos que se analizan de la Ley reclamada; en otras palabras, el legislador debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas en relación con el artículo 127 constitucional, para establecer criterios objetivos para determinar cuánto debe ganar el titular del Poder Ejecutivo, pues de ello depende la remuneración que corresponde al resto de los servidores públicos que integran todos los Poderes de la Unión; y sobre esa base, señalar también, los criterios, elementos y metodología aplicables para las retribuciones del resto de servidores públicos.

En atención a las consideraciones antes reseñadas el Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 de la Ley impugnada.

7. Amparo en revisión 471/2006. El juicio de amparo es improcedente para impugnar la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La designación, elección o nombramiento de los titulares de los órganos constitucionales autónomos no es uniforme o coincidente en cuanto al

procedimiento. Es uno de los temas que mayor crítica genera, toda vez que la captura de un órgano comienza con una deficiente regulación del procedimiento, se agrava si quienes aspiran al cargo no garantizan independencia de las fuerzas políticas representadas en el Congreso y perdemos por completo al órgano si existen mayorías parlamentarias encargadas de impedir que se verifique o audite correctamente la designación. En México no existe un medio de control que nos permita corregir estas irregularidades, como analizaremos a continuación.

El artículo 102, apartado B, párrafos quinto y sexto, de la Constitución, establece que la Cámara de Senadores (o en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión) tiene la facultad exclusiva de elegir, mediante votación calificada de las dos terceras partes de los legisladores presentes, al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el amparo en revisión 471/2006, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resolvió que el juicio de amparo es improcedente para cuestionar la elección del *Ombudsperson* nacional, en virtud de que se trata de una decisión soberana del Senado de la República, que adopta de forma independiente sin ningún tipo de intervención de un agente externo, que pudiera evaluar, someter o vincular su decisión. Por tanto, sostuvo la Segunda Sala, el juicio de amparo es improcedente pues el Poder Judicial de la Federación no puede inmiscuirse en actos que los órganos parlamentarios adoptan en el marco de su competencia constitucional suprema.

Para sostener lo anterior, la Segunda Sala refirió, en esencia, las consideraciones siguientes:

- En el caso concreto, el sentido en que el apartado B del artículo 102 constitucional se encuentra redactado permite advertir, sin lugar a dudas, que la facultad de nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conferida por la Constitución Federal al Senado de la República, es de naturaleza autónoma, en tanto que la Ley Fundamental no exige que la decisión del órgano legislativo referido deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.
- Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Cámara de Senadores es un órgano de representación conformado por la elección de los ciudadanos, conforme a los principios de mayoría relativa y de

representación proporcional, en los términos previstos en el artículo 56 de la Constitución Federal; por tanto, se trata de un órgano colegiado que, al ejercer sus facultades, expresa la voluntad popular, lo que es un rasgo característico de las democracias constitucionales, en que el pueblo soberano está representado por el órgano legislativo.

- De manera que cuando la Cámara de Senadores elige al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo hace en ejercicio de una facultad exclusiva y en aras de un gobierno democrático porque, en su carácter de representante popular, tiende a conformar uno de los órganos públicos autónomos establecidos en el texto constitucional, en cumplimiento al mandato de la Ley Fundamental.
- En consecuencia, la decisión del órgano legislativo, en este caso, se encuentra revestida de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denota que la actuación del órgano legislativo es de naturaleza soberana.
- La reforma al apartado B del artículo 102 constitucional tuvo la intención deliberada, de garantizar la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros medios, dotando al Senado de la República de la facultad de elegir al Presidente de aquel órgano defensor de los derechos humanos, de entre las propuestas que se hicieran en la propia Cámara de Senadores, sin obedecer a propuestas de otra índole, que pudieran afectar la autonomía de gestión necesaria de dicha Comisión. Esto refuerza la convicción de que la facultad otorgada al Senado de la República es autónoma e independiente.
- Ahora, si respecto de la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, efectuada por el Senado de la República, en uso de la facultad soberana que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, por mayoría de razón este supuesto tendrá lugar, cuando se reclame cualquier otro acto emitido por el propio Senado de la República, dentro del procedimiento instaurado para tal designación, pues si la acción constitucional no procede contra el último acto pronunciado en el procedimiento de designación apuntado, que es el único que en todo caso podría irrogar perjuicio a determinada persona, mucho menos procederá dicha acción de amparo contra cualquier otro acto intermedio.

- Lo anterior se patentiza aún más, si se toma en cuenta que la causa de improcedencia que se analiza no atiende, como otros supuestos de improcedencia, a la etapa del procedimiento en que el acto correspondiente se emita, sino que dicha causa se refiere exclusivamente, al origen del acto, esto es, a que provenga de la autoridad legislativa correspondiente, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, cuando la Constitución (Federal o local según sea el caso) le confiera la facultad soberana o discrecional para ello.
- De modo que el supuesto de improcedencia de que se trata se actualiza cuando se reclame, en el juicio de garantías, algún acto emitido con motivo de la elección, suspensión o remoción de funcionarios, siempre que el órgano legislativo esté dotado constitucionalmente de la facultad soberana o discrecional para decidir al respecto, con independencia de que el acto se emita dentro del procedimiento o se trate de la decisión que elija, suspenda o remueva al funcionario respectivo, es decir, la determinación con que el procedimiento culmine.
- En el juicio de amparo indirecto en que se emitió la resolución materia del presente medio impugnativo, los quejosos señalaron como actos reclamados la reelección del actual Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su procedimiento y sus consecuencias.
- Al tratarse de actos emitidos dentro del procedimiento para la elección o ratificación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitidos por el Senado de la República, en uso de la facultad soberana que la Constitución Federal le confiere para designar a aquel funcionario, como lo sustentó la Juez de Distrito, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

La sentencia que se analiza se dictó el 6 de junio de 2006, hace trece años, Recordemos que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, entró en vigor en junio de 2011 y este es un dato importante por la trascendencia de esa modificación constitucional y por la forma en que el juez constitucional ha evolucionado en la forma en que analiza, interpreta y aplica el derecho.

En el caso concreto, en principio coincido en que tratándose de la elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es decir, la decisión adoptada por las 2/3 partes de los miembros presentes del Senado o de la

Comisión Permanente, es una resolución soberana y discrecional y, por tanto, en principio, el juicio de amparo sería improcedente.

¿Qué sucede si el órgano parlamentario elige al Presidente de la Comisión, pero adopta la decisión sin que la votación refleje la voluntad de las 2/3 de los legisladores presentes?

¿La decisión es soberana a pesar de que no reúne la condición que la constitución establece sobre la mayoría calificada para elegir al Presidente de la Comisión?

Si no es así, si se eligió a un Presidente de la Comisión sin que haya obtenido los votos equivalentes a las 2/3 de los legisladores presentes, la decisión deja de ser soberana, para convertirse en un acto arbitrario, violatorio de la Constitución y de derechos humanos y, por tanto, procede el juicio de amparo.

El 7 noviembre 2019, tuvo verificativo la sesión del Pleno del Senado de la República, en la que por tercera ocasión se sometió a votación del Pleno, la terna propuesta en el dictamen elaborado por las comisiones parlamentarias.

En la lista de asistencia se registró que estuvieron presentes en la sesión, el número de senadores que a continuación se indica, por grupo parlamentario:

Total de Presentes: 118.¹⁸⁸

MORENA: 57.

PAN: 22.

PRI: 13.

MC: 7.

PRD: 2.

PT: 5.

PES: 4.

¹⁸⁸ Información disponible en http://www.senado.gob.mx/64/asistencias/2019_11_07/24

PVEM: 7.

SG: 1.

Si estuvieron presentes en la sesión 118 senadores, para que resultara electo alguno de los integrantes de la terna era necesario que obtuviera, por lo menos, 78.6 votos, sin embargo, se presentó el caso que en la urna solo se contabilizaron 114 boletas, de las cuales 76 reflejaron el voto a favor de una de las aspirantes.

Desde mi punto de vista existe una violación directa a la Constitución, pues evidentemente los 76 votos contabilizados no corresponden con las 2/3 partes de los legisladores presentes (118), por el contrario, el manejo inadecuado de la Mesa Directiva, particularmente del cómputo efectuado por los secretarios, los condujo a las siguientes omisiones:

- Verificar el número de los legisladores presentes conforme a la lista de asistencia (118) e informarlo al pleno antes de la votación.
- Informar al pleno, antes de la votación, el número de votos requerido para que se elija al Presidente de la CNDH, tomando en cuenta que para que haya elección, alguno de los integrantes de la terna debe recibir las 2/3 de los votos de los legisladores presentes.
- Implementar un mecanismo para que el cómputo sea transparente, claro y que garantice transparencia e información clara y precisa.

Al haber acontecido lo anterior, me parece que la decisión del Senado, al no haber agotado el requisito que la Constitución establece en cuanto a la mayoría calificada requerida, nunca alcanzó a ser una decisión soberana, es decir, en ningún momento se configuró como tal.

Recordemos que la decisión soberana es una expresión de la voluntad democrática, que tiene su origen en el mandato popular y en el carácter representativo que asume el Senado de la República, por tanto, sus decisiones se encuentran revestidas de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denota que la actuación del órgano legislativo es de naturaleza soberana.

La reforma al apartado B del artículo 102 constitucional tuvo la intención deliberada, de garantizar la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros medios, dotando al Senado de la República de la facultad de elegir al Presidente de aquel órgano defensor de los derechos humanos, de entre

las propuestas que se hicieran en la propia Cámara de Senadores, sin obedecer a propuestas de otra índole, que pudieran afectar la autonomía de gestión necesaria de dicha Comisión, lo que refuerza la convicción de que la facultad otorgada al Senado de la República es autónoma e independiente.

Empero, si el Senado de la República deja de observar el mandato constitucional consistente en elegir al Presidente del Órgano por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la decisión no es soberana y nunca se configuró como tal, en virtud de que la ilegalidad ocurrida en el cómputo de los votos vulnera de forma directa la Constitución, pues es la norma fundamental la que exige la mayoría calificada, por lo que al no haberse reunido es indudable que la decisión soberana no se configuró.

Lo anterior es así toda vez que una votación inferior a las dos terceras partes no refleja la representatividad que asume el Senado de la República y, por tanto, pierde significación constitucional relevante. Además, indirectamente se deja de garantizar la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y debilita la convicción de que la facultad otorgada al Senado de la República es autónoma e independiente.

La facultad soberana está precedida de una facultad reglada, consistente en que las dos terceras partes de los legisladores presentes elijan al próximo presidente de la CNDH. Si esto no ocurre la decisión no se configura como soberana, por el contrario, se trata de una decisión arbitraria que viola de forma directa el texto constitucional y que, por las razones apuntadas, no se actualiza de ninguna forma la improcedencia del juicio de amparo.

Con los criterios expuestos en este apartado es posible advertir una tendencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en garantizar la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, criterio con el que aparentemente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no coincide de forma absoluta.

A pesar de estos importantes criterios, debo insistir en que es indispensable que los órganos constitucionales autónomos se circunscriban a un mandato fundamental que optimice sus garantías institucionales, que les brinde garantías de estabilidad, independencia y respeto competencial.

Para alcanzar lo anterior, el objetivo primordial de este trabajo es, precisamente, configurar el principio de competencia constitucional autónoma, con las características, razones y fundamentos que expondré en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO QUINTO

EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL AUTÓNOMA

I. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES FRENTE AL CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

1. Planteamiento del problema e hipótesis de la investigación.

Los órganos constitucionales autónomos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no constituyen un cuarto órgano depositario del poder que modifique o altere el principio reconocido en su artículo 49 y la forma en que distribuye las competencias otorgadas a los tres órganos originarios y, por tanto, la defensa de sus competencias y garantías institucionales se ve limitada al intentar la controversia constitucional, dado que se trata de un medio de control constitucional diseñado para tutelar el principio de división de poderes y el sistema federal. Por ello, se hace necesario configurar un principio que optimice su estatus y régimen jurídico, que facilite su defensa competencial a través del referido medio de control.

El problema se ubica en dos ámbitos: en el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se rige por los principios federalista y de división de poderes; y en sede jurisdiccional, es decir, en el tipo de medio de control constitucional establecido en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, denominado controversia constitucional, juicio que el Constituyente Permanente modificó con la reforma del 31 de diciembre de 1994, para tutelar las competencias otorgadas a los poderes de la unión y de las entidades federativas (principio de división de poderes), así como a los tres órdenes de gobierno (sistema federal).

En este contexto, he planteado como hipótesis de investigación que el reconocimiento de nueve órganos constitucionales autónomos en el orden jurídico mexicano exige el establecimiento de una doctrina propia, con una base teórica sólida, de la que se desprendan conceptos, definiciones y garantías institucionales;

y que al mismo tiempo facilite la definición de reglas, características y competencias claras, cuyo fundamento se sustenta en la configuración de un “Principio de competencia constitucional autónoma”; máxima normativa que permite que estos órganos gocen de un estatus jurídico y competencial, que estructure sus garantías institucionales, funciones exclusivas y, en su caso, las concurrentes o coincidentes con las otorgadas a los órganos clásicos depositarios del poder, lo que sistemáticamente analizado debe sentar las bases para generar una doctrina propia y eventualmente hacer efectiva la tutela de su ámbito competencial a través de la controversia constitucional.

En este sentido es importante elaborar un recuento de las principales conclusiones a las que hemos llegado con este trabajo, para estar en condiciones de configurar la propuesta teórica anteriormente indicada.

2. La División de Poderes y la distribución funcional de competencias

En los capítulos anteriores he sostenido que el principio de división de poderes es fundante del Estado y que la compleja organización del Estado, nos lleva a entenderlo en un sentido amplio, en la medida que los tres “poderes” (ejecutivo, legislativo y judicial) admiten la participación de otros entes con los que compartirán funciones del Estado en un marco de competencias concurrentes o de coordinación.

Esta forma de entender la división de poderes me parece no resuelve el cuestionamiento acerca de cuál es la posición de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico. Los tres órganos clásicos depositarios del poder deben coordinarse con nuevas formas de organización administrativa y en un marco de flexibilidad competencial permitir que los órganos autónomos desempeñen sus atribuciones en el ámbito constitucional, sin embargo, esta afirmación lleva implícitos algunos riesgos: una cláusula de subordinación, captura de los órganos autónomos, restricciones al ejercicio de sus competencias, restricciones presupuestales, entre otros.

Sobre este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 117/2014, sostuvo que el principio de división de

poderes es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas.

El Alto Tribunal señala que al tratarse de un principio “evolutivo”, con un contenido “flexible”, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional y constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica. Reconoce la existencia de órganos constitucionales autónomos con facultades para emitir normas generales, por lo que cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional.

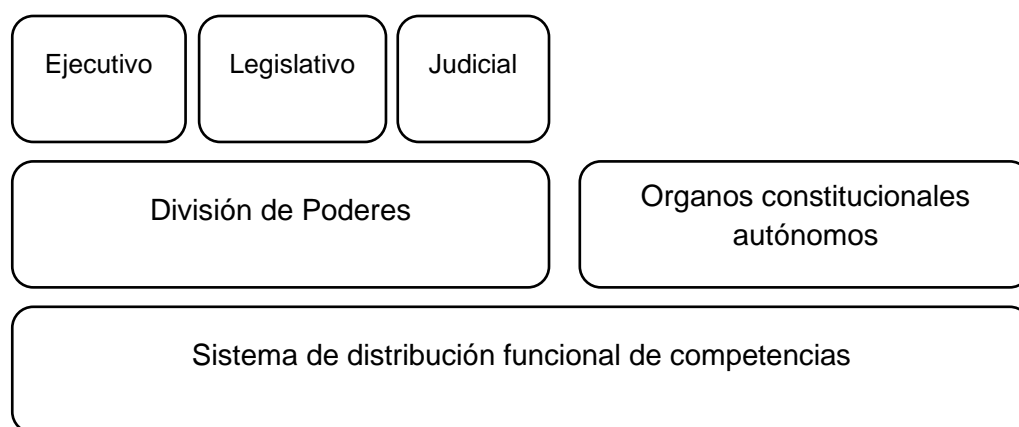
Se concluye, por tanto, que el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo

que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.¹⁸⁹

Este criterio parte de la premisa de que el principio de división de poderes, flexible y dinámico, admite a las autonomías y, por tanto, son los tres poderes clásicos los que permiten la participación de los entes autónomos, pero todo ello condicionado al mayor o menor grado de flexibilidad.

El artículo 49 de la Constitución establece que el Poder Supremo de la Unión se deposita para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial. Además, la Carta Magna establece nueve órganos constitucionales autónomos (anteriormente diez), y órganos a los que la propia Constitución les asigna una autonomía graduable: por un lado, los tribunales autónomos y, por otro, los órganos con autonomía legal por mandato constitucional, tales como los órganos reguladores coordinados en materia energética y las empresas productivas del Estado, todos con un mandato constitucional expreso y con un distinto grado de autonomía.

Este complejo entramado de órganos se articula en un sistema de distribución de funciones, es decir, el Constituyente, con el paso del tiempo, ha establecido un universo de órganos en el que todos participan con competencias específicas.



¹⁸⁹ Tesis: P./J. 45/2015 (10a.) de rubro: “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.”

La distribución funcional de competencias es un mecanismo complejo de articulación de funciones estatales, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia de facultades entre los participantes en el sistema. Este sistema se enmarca en lo que la doctrina constitucional ha denominado principio democrático, entendido como ese principio legitimador que permite a la Constitución adquirir su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas. Se trata pues de una respuesta constitucional, normativa, al problema de la legitimación del poder en los planos material y formal.¹⁹⁰

El sistema de distribución de funciones aquí planteado, nos lleva a concluir que el principio de división de poderes debe interpretarse en un sentido estricto, en el que solo participan el ejecutivo, el legislativo y el judicial, el que a su vez se desenvuelve en el sistema a través de relaciones de coordinación o concurrencia con el resto de los órganos, es decir, el sistema articula la participación de los órganos en el desempeño de las funciones estatales a partir de un principio organizativo fundamental de la Constitución que conocemos como principio democrático.

En suma, los órganos constitucionales autónomos participan en un sistema de distribución de competencias frente a los órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial, empero en una clara desventaja producida en gran medida por la falta de una regulación constitucional congruente con su naturaleza jurídica, que haga coincidente sus garantías institucionales entre los nueve órganos, pero sobre todo, ante la ausencia de un principio que los identifique, que sienta las bases de un andamiaje constitucional sólido, que los aleje de cualquier riesgo de captura.

¹⁹⁰ Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002, p. 18.

3. El contexto de los órganos constitucionales autónomos

He señalado que la división de poderes constituye un subsistema delimitado por la complejidad de su entorno, dinámico y cambiante, adaptable a nuevas estructuras orgánicas que transforman la distribución de funciones y sus respectivos instrumentos de control. Los órganos con diferentes grados de autonomía constitucional, la inclusión de nuevas figuras organizacionales en el ámbito administrativo como las empresas productivas del Estado o los órganos reguladores, y la dispersión de facultades normativas, ejecutivas y jurisdiccionales que trascienden a los tres órganos clásicos depositarios del poder, constituyen elementos que distinguen el dinamismo del principio de división de poderes y que nos conducen a su necesaria reinterpretación.

Factores como la incertidumbre jurídica, la desconfianza de la sociedad en sus instituciones, la corrupción y la ausencia de gobernabilidad, contribuyen a la generación de un entorno adverso al principio de división de poderes, pues impiden que los pesos y contrapesos entre órganos del Estado operen de manera eficiente. Cuando un servidor público logra evitar los controles que la Constitución establece para verificar el correcto ejercicio de la función estatal, se produce un entorno complejo en el que se colapsa la distribución del poder, se hacen nugatorias las libertades fundamentales de la sociedad y se cometen graves violaciones a la dignidad de las personas.¹⁹¹

En este contexto debemos observar al principio de división de poderes como un participante más de un sistema de distribución funcional de competencias constitucionales, en el que cada uno de sus componentes se rige por mecanismos de control, que limitan el ejercicio de sus facultades. Para que este subsistema cumpla con sus fines, debe garantizarse su clausura frente a cualquier factor que pueda distorsionar su ejercicio eficiente.

¹⁹¹ En el mes de mayo de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó un informe sobre los efectos negativos que la corrupción produce respecto de los derechos humanos, que se puede consultar en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_035.pdf.

La Constitución establece procedimientos que brindan seguridad y certeza en la expedición de las leyes; favorece el diálogo y la construcción de acuerdos entre las fuerzas representadas en el Congreso y en un esquema de colaboración y coordinación otorga participación al Ejecutivo con la facultad de iniciativa y el derecho de veto. En los casos que así se justifique intervendrá la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que esas normas de carácter general se apeguen a los principios y reglas establecidas en la Carta Magna.

Por lo que hace a la ejecución de las leyes, se faculta al Ejecutivo para que, con apoyo en los entes de la administración pública, se dé cauce a los diversos procedimientos administrativos necesarios para atender las demandas básicas de la sociedad. Las determinaciones que se adopten están sujetas a diversos mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los tribunales administrativos.

Todo este sistema de distribución de competencias se ve constantemente amenazado por las tensiones que ocasiona el desvío de poder y en casos verdaderamente graves, por las nocivas consecuencias que generan fenómenos adversos como la corrupción y la ausencia de gobernabilidad.

La descomposición de la función pública aprovecha la falta de oportunidad con que operan los mecanismos de control, pues para cuando estos se activan, se ha impedido el correcto funcionamiento del sistema de distribución de competencias, se ha logrado evitar la emisión de una ley, la correcta prestación de un servicio público, la objetiva e imparcial decisión adoptada en un proceso judicial y, más grave aún, se ha ocultado el acto ilegal dentro de los espacios que brinda el propio sistema jurídico.

Para reducir la complejidad del entorno que generan fenómenos adversos, el sistema jurídico contempla estructuras novedosas que el andamiaje constitucional soporta, para dar cuenta de un marco constitucional que tienen como fin la disminución de los efectos nocivos producidos por el desafortunado funcionamiento de las instituciones.

En este contexto la división de poderes demanda la existencia de sistemas de control que le acompañen en la dispersión de funciones entre los distintos órganos y órdenes de gobierno, objetivo que pretende alcanzarse a través de estructuras administrativas novedosas que se coordinan para el cumplimiento de las funciones estatales, en las que cobran especial importancia los órganos constitucionales autónomos.¹⁹²

La distribución de funciones entre los órganos depositarios del poder, ha evolucionado de tal suerte, que se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialidad, procedimientos administrativos ágiles, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

Luis Carlos Ugalde considera que *“[d]os tendencias aparentemente contradictorias están moldeando una nueva fisonomía del Estado mexicano en este siglo XXI. Por una parte, la creación de órganos autónomos para regular diversos aspectos de la vida política y económica del país. Por otra, la centralización de algunas funciones en el ámbito federal o el poder de atracción de ciertas funciones anteriormente delegadas a los poderes estatales y municipales, pero que hoy son asumidas por la Federación.”*

Señala que *“[l]a fragmentación y la centralización son procesos que buscan resolver un problema común: la baja calidad de la gobernanza de muchas áreas del Estado mexicano para cumplir sus funciones esenciales. El problema es que no atacan sus causas sino sólo algunas manifestaciones.”*¹⁹³

¹⁹² Es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Transparencia, por mencionar algunos.

¹⁹³ Ugalde, Luis Carlos, “En la marea de la baja calidad del Estado”, *Revista Nexos*, México, 1o de mayo de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=20787>.

En esta línea de argumentación, la doctora Josefina Cortés Campos señala que el artículo 90 de la Constitución dispone que la actividad administrativa puede desempeñarse por dos vías. A través de una organización sistematizada bajo la línea de jerarquía, poder de mando y centralización —bajo este esquema el ejecutivo y los secretarios de estado ejercen el control directo de las actuaciones de los órganos administrativos subordinados—; o bien, mediante diversas organizaciones que podrían clasificarse como *autonomías graduables* —autonomía constitucional, descentralización, no sectorización, y, en ciertos casos, desconcentración—, en las que suelen romperse, en mayor o menor medida, las líneas de jerarquía respecto del poder central.¹⁹⁴

La evolución de la organización administrativa (la fragmentación a que se refiere Ugalde) comienza por la desconcentración, cuyas características son la subordinación del órgano a una Secretaría de Estado, puede contar o no con personalidad jurídica y/o patrimonio propio, posee facultades limitadas y su establecimiento es en la ley o por decreto del Ejecutivo, es el caso (en sus inicios) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia.

En contraste, con la descentralización administrativa los órganos adquieren cierto grado de autonomía; entre sus principales características están la dependencia indirecta del Presidente, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, poseen facultades que ejercen con independencia técnica y su establecimiento es en la ley o por decreto del Ejecutivo, es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De la descentralización migramos al establecimiento de los órganos constitucionales autónomos. Las características de estos entes, en contraste con los modelos anteriores, son la personalidad jurídica y el patrimonio propio, la

¹⁹⁴ Cortés Campos, Josefina, *La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías ¿necesarias?* México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. www.cidac.org.

autonomía presupuestal y de gestión, además de una serie de controles en cuanto a la designación de sus titulares y los mecanismos de rendición de cuentas, todo ello establecido directamente en el texto constitucional.

Empero, el contexto de los órganos constitucionales autónomos no es coincidente, es decir, no es el mismo para los nueve entes que actualmente están en funciones, sin embargo, existen aspectos generales que podemos identificar como factores comunes que motivaron su establecimiento en la Constitución:

- La desconfianza política y social y, por tanto, despolitizar el funcionamiento de ciertas instituciones que realizan tareas esenciales que requieren imparcialidad e independencia para alcanzar mejor sus fines.
- La necesidad de contar con un órgano técnico y especializado para atender un determinado rubro de la función administrativa.
- Desplazar al Poder Ejecutivo y, en algunos casos, al legislativo, de la rectoría de ciertas regulaciones o sectores, con el propósito de limitar su intervención en esas materias.

En este orden de ideas, los órganos constitucionales autónomos se erigen en un sistema de competencias que entre otros fines, persigue el control y equilibrio del poder. Como afirma Diego Valadés, los sistemas de control del poder se constituyen como mecanismos para justificar su origen y, por ello frente a su distorsión, el ejercicio del poder debe ser verificable, razonable, responsable, evaluable, renovable, revisable y equilibrable¹⁹⁵; y es aquí en donde los entes con

¹⁹⁵ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, Argentina, Ediar-UNAM, 2005, pp. 135 a 179. No perdamos de vista que Diego Valadés está en contra de que existan órganos constitucionales autónomos, incluso en este libro, cita la experiencia de Italia, en donde la transferencia del poder político a entidades ajenas al poder público, favoreció el triunfo de las mafias sobre un estado muy poroso; o el caso de

autonomía dejan de ser una propuesta derivada de la desconfianza, para convertirse en auténticos órganos encargados de verificar el ejercicio de la función pública.

4. La justificación de los órganos constitucionales autónomos

Los órganos constitucionales autónomos participan o producen un reequilibrio del poder, que deriva del desarrollo político y no como consecuencia de excesos aislados de quienes detentan el poder; por el contrario, los entes con autonomía también garantizan los valores de la democracia, los principios que rigen el Estado Social de Derecho y las reglas que configuran la distribución funcional de competencias constitucionales.

En sentido estricto el estado de derecho depende de un sistema representativo, de mecanismos de descentralización del poder y de un sistema eficiente de controles para impedir el poder absoluto. En este marco, los órganos constitucionales autónomos no solo asumen una competencia constitucional, sino además resultan útiles para controlar el poder (particularmente al Ejecutivo), y para la gobernabilidad frente a las mayorías en el Congreso, con las limitantes que el ejercicio del poder les impone.

Los órganos constitucionales autónomos constituyen a su vez, una garantía de los valores, derechos y principios, que derivan de su naturaleza y del mandato constitucional, es decir, estos entes son a su vez garantías institucionales de valores supremos que el Constituyente ha reconocido en el texto constitucional, a quienes encomienda ciertas funciones para el mejor ejercicio del poder, siempre en busca de un fin constitucionalmente válido y aceptado.

Para justificarlos ya no es aceptable el argumento de la desconfianza, por el contrario, es indispensable otorgarles un asidero constitucional que de cuenta del importante papel que hoy desempeñan para la democracia y para el juego de pesos

Alemania y sus más de 100 entidades políticas autónomas, antes de la reunificación del Estado Prusiano.

y contra pesos.¹⁹⁶ Por esto, considero conveniente que, para justificar a los órganos constitucionales autónomos, es conveniente reagruparlos atendiendo al fin constitucional que persiguen:

Autónomos garantes de los valores de la democracia y de los derechos humanos	Autónomos garantes de los principios que consagra el capítulo económico de la Constitución
INE CNDH INAI FGR	BANXICO INEGI CONEVAL COFECE IFETEL

Es relevante esta clasificación, porque nos permite advertir claramente dos grupos de órganos, que sistematizan sus funciones para alcanzar un fin constitucional y que, al mismo tiempo, se justifican a partir de los principios que tutelan como institución:

1. Los autónomos garantes de los valores de la democracia y de los derechos humanos, encuentran justificación en la medida de que operan como garantía constitucional, es decir, como mecanismo de control encargado de verificar que el

¹⁹⁶ Sobre este aspecto, Bruce Ackerman propone un análisis de cuatro pasos que permite evaluar la legitimidad de la posición de una institución en la nueva separación de poderes. 1. Identificar un valor gubernamental fundamental. 2. Explicar por qué ese valor requiere la institución reciba protección especial de fuerzas externas. 3. Identificar las técnicas de aislamiento institucional que darán incentivos al “nuevo poder independiente” para hacer un mejor trabajo. 4. Un análisis empírico comparado. *Cfr.* Ackerman, Bruce, *Adiós, Montesquieu*, Trad. de José Ignacio Morales, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año V. NUM 9, Jul/Dic 2019, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020, página 7.

poder se ejerza con pleno respeto de la dignidad y de los derechos humanos que de ahí derivan.

Los cuatro órganos autónomos del grupo de los garantes de derechos humanos se inscriben en el principio de progresividad, no se puede pensar en reformarlos o incluso desaparecerlos sin antes ponderar si se está dejando de garantizar un derecho en perjuicio de la progresión que reconoce la propia Constitución.

2. Por lo que hace a los cinco órganos constitucionales autónomos garantes de principios económicos y sociales, estos se inscriben en un modelo de constitución económica de corte neoliberal. Para su transformación o incluso extinción es necesario reformar el capítulo económico de la Constitución para redefinir a estos órganos y la autonomía que les caracteriza, es decir, antes de pensar en desaparecer a uno de estos órganos, es indispensable que el Constituyente rediseñe los principios de política económica que regirán en nuestro sistema constitucional.

Milton Friedman al definir las principales notas distintivas del neoliberalismo como política económica, afirma que el Estado tiene que asegurarse de que el poder sea disperso; es decir, descentralizado a nivel local. La descentralización tiene un lado muy práctico pues casi todos los avances en la ciencia y en el arte nunca vinieron de gobiernos centralizados, sino que han sido el resultado del genio individual. De ahí que la homogeneización puede aumentar la calidad de vida de la gente, pero a menudo reemplaza el progreso con el estancamiento y, en consecuencia, la centralización del poder es un problema.

En México podemos inscribir a 5 órganos constitucionales autónomos como un producto derivado de las características de una política económica neoliberal.

a) El Banco de México.

b) Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social.

c) El Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.

Para estas cinco instituciones autónomas existen zonas de coincidencia en cuanto a la generación de información certera y datos estadísticos confiables y útiles para el desarrollo económico y social, al tiempo de garantizar condiciones de competencia libre en el mercado nacional.

La autonomía de estos órganos se proyecta en tres distintos niveles de garantías: 1. Son órganos reguladores del estado cuyas normas generales tiene por objeto garantizar condiciones favorables para el desarrollo económico y social, establecen límites y condiciones en el manejo de la información y la forma que su regulación y datos se aplicarán en los distintos ámbitos en que resulte necesario; 2. Su facultad reguladora también le permite establecer derechos y obligaciones de los sujetos participantes; y 3. Conocen de procedimientos administrativos sancionadores para garantizar la aplicación de la regulación que emiten.

Con la pretensión de eliminar las notas distintivas de una economía neoliberal ¿se ponen en riesgo las garantías institucionales o incluso la existencia de los órganos constitucionales autónomos?

Es así que varias Constituciones contemplan un régimen mixto de economía privada que alterna con participaciones estatales, dando pautas y cabida para modelos basados en ideologías que se antojan antagónicas, pero a la vez, son el presupuesto sine qua non para posibilitar un pluralismo en la ideológico y en lo pragmático.¹⁹⁷

Sobre el capítulo económico de la Constitución, José Roldan Xopa estima que la ordenación constitucional de la economía proviene de la década de 1980, ligado a los efectos de una crisis petrolera que racionalizó la intervención del Estado

¹⁹⁷ Tron Petit, Jean Claude, "Principios en Derecho Económico-Constitucional", en Ferrer Mac-Gregor y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t XI, *Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional*, México, 2008, UNAM, pp. 783-839.

en la economía, sea como agente económico directo o como interventor pero preservó el monopolio del Estado en los sectores de hidrocarburos y electricidad. La apertura del comercio internacional, la liberalización a la competencia, la privatización y la desregulación posibilitaron entender estas reformas agrupadas alrededor de una política económica de corte neoclásico o, expresado en términos ideológicos, neoliberal.

En contraste, señala Roldán, en las recientes reformas¹⁹⁸ se emplean las relaciones de mercado a los anteriores monopolios estatales y sofistican los instrumentos de acción pública técnica regulatorios y reguladores especializados. Sin embargo, no se trata de una reforma que obedezca solamente a una racionalidad económica; hay también, en su creación, un acuerdo político entre las principales fuerzas de los partidos. Si bien el acuerdo político es imprescindible en cualquier reforma constitucional, en este caso la lógica del mismo fue más allá de los terrenos técnicos de la regulación económica.¹⁹⁹

En una apreciación estática, la constitución económica refiere a:

1. Sujetos cuyas capacidades jurídicas o actividad tienen como ámbito de validez material la economía, entendida ésta como producción, intercambio, distribución y consumo de bienes o servicios;

2. Actividades que tienen como presupuesto la capacidad de los agentes para tomar decisiones libres -sobre sus bienes, propiedad, posesiones- o sobre su trabajo en un contexto de libre mercado -libertad de concurrencia, competencia económica, prohibición de monopolios-; y

3. Entes públicos que tienen competencias y obligaciones para actuar como reguladores y garantes, y apoderamiento para intervenir, orientar y regular.

¹⁹⁸ Se refiere a las reformas estructurales del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto

¹⁹⁹ *cfr.* Roldán Xopa, José, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 34.

En una perspectiva dinámica, en los diversos conceptos señalados se aprecian las decisiones y relaciones jurídicas orientadas hacia el interés que tienen las personas, en tanto agentes económicos, en la maximización. Asimismo, se despliegan políticas públicas y regulaciones que orientan conducta social -logro de fines o de cierto estado de cosas y competitividad-, desarrollo económico, mayores opciones a los consumidores, y acceso a la población los servicios y satisfactores. La libre competencia, la competencia económica y la prohibición de prácticas monopólicas son las condiciones en las que se despliegan las libertades económicas, pero tales condiciones también forman parte del orden público, esto es, de un ámbito que debe ser garantizado por el Estado atendiendo al interés general o público, más allá de los intereses privados. La garantía de la competencia económica justifica el interés público atendiendo a sus efectos en el bienestar general, que consiste en la eficiencia mediante mercados competitivos; desde esta perspectiva la teoría económica no solamente describe, también tiene una función en la interpretación en la justificación de las condiciones económicas que deben garantizarse.²⁰⁰

El capítulo económico de la Constitución o la constitución económica, señala Roldán Xopa, se integra por aquella parcela constitucional cuyo ámbito material son las relaciones económicas. No obstante, forman parte de la constitución como orden general y, consecuentemente, tienen también un efecto sistémico. Dichos ámbitos materiales de la constitución económica comprenden:

- Las actividades económicas como libertades y su vinculación negativa a la ley y los sectores económicos regulados.
- Las actividades económicas sujetas a publicar título o reservadas al Estado en condiciones monopólicas servicios públicos y áreas estratégicas, principalmente.
- La regulación constitucional de la propiedad pública.

²⁰⁰ Ibidem, p. 35.

- Los sujetos económicos, considerando como tales a los agentes económicos privados, los entes públicos que producen, distribuyen o comercializan bienes o servicios empresas productivas del Estado, organismos descentralizados otro tipo de entes con funciones económicas, y a los consumidores.
- La rectoría económica del Estado y el sistema de planeación democrática y la mejora regulatoria como política pública.
- Los agentes públicos competencias públicas, sean de la administración pública centralizada desconcentradas, descentralizadas, coordinadas y constitucionalmente autónomas, de los órdenes federal, estatal y municipal.
- El ordenamiento jurídico y sus características fundamentales, en las funciones de las leyes, en los ordenamientos administrativos y regulatorios.
- Las formas, los procedimientos y órganos de control constitucional en la materia.²⁰¹

En tales términos, la justificación de los órganos constitucionales autónomos se sienta sobre dos ejes fundamentales: a. La tutela de derechos humanos y el principio de progresividad, en su vertiente específica de reconocimiento de garantías específicas para su cumplimiento, y b. los principios que rigen las políticas económicas del estado, garantizados por la autonomía de ciertos órganos que participan directamente en la conformación de políticas públicas que contribuyen para el desarrollo nacional.

5. El riesgo de imponer controles a la autonomía o la supresión de los órganos constitucionales autónomos

Los órganos constitucionales autónomos son entes que ejercen el poder, con facultades que materialmente disminuyen las del Ejecutivo y en menor grado las del legislador. Estos entes concentran atribuciones que originalmente se desarrollaban

²⁰¹ *Ibidem*, p. 47.

en el ámbito de la administración pública centralizada y que por decisión del Constituyente Permanente se han descentralizado para que un órgano independiente las ejecute.

Desafortunadamente es común que el Ejecutivo entienda por autonomía, no un marco de competencias que deben ejercerse de forma independiente, por el contrario, autonomía es igual a prohibición y cuando el ente autónomo ejerce su función con total independencia, de forma casi automática se produce la imperiosa necesidad de demostrar que al Presidente de la República no se le prohíbe y que nada limita el poder que ejerce.

Subsiste y siempre queda abierta la posibilidad para que los poderes del Estado intervengan la competencia constitucional autónoma de distintas formas: a través de la reducción de los presupuestos (como ocurrió en los ejercicios fiscales de 2019 y 2020), a través de nombramientos a modo de personas sin experiencia o con total inclinación hacia el partido en el poder (el caso de la consejera nombrada en 2017 en el INEGI o de la Presidenta de la CNDH en 2020); o incluso, la posibilidad de presentar las iniciativas de reforma constitucional o legal para desaparecer el órgano (como ocurrió en 2019 con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación).

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt refieren cuatro señales de advertencia que pueden ayudarnos a identificar a una persona “autoritaria” (persona que en nuestra óptica no simpatiza con los órganos constitucionales autónomos):

- Rechazo o débil aceptación de las reglas democráticas del juego. No aceptan la Constitución o expresan su voluntad de no acatarla; sugieren medidas antidemocráticas como suspender la aplicación de la Constitución o restringir los derechos políticos o civiles básicos; se niegan a aceptar resultados electorales adversos.
- Negación de la legitimidad de los adversarios políticos. Sus rivales son subversivos o contrarios al orden constitucional, constituyen una amenaza para el modo de vida imperante.

- Tolerancia o fomento de la violencia. Apoyan de manera tácita la violencia de sus partidarios negándose a condenarla.
- Predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación. Apoyan leyes que restringen libertades civiles, amenazan con adoptar medidas legales en contra de los críticos de su gobierno, elogian medidas represivas de otros gobiernos.²⁰²

Me parece importante sumar a estas características dos acciones más: 1. desconocer las resoluciones que dicte el tribunal constitucional sobre la interpretación de las funciones del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los órganos constitucionales autónomos, particularmente cuando esas sentencias limitan el poder, y 2. Negar la existencia de las autonomías, restringir su función al máximo o abrogarlas del sistema de distribución funcional de competencias.

No es extraño que esto ocurra. Hemos visto durante años la captura del Instituto Nacional Electoral, en cuya conformación participan los sujetos regulados, es decir, los partidos políticos y los representantes del Poder Legislativo. Incluso, en fechas recientes se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa para rotar la presidencia del INE y con ello poner en la presidencia del órgano a un funcionario que participe de las formas y procedimientos que pretende el Partido Morena.

También está el lamentable episodio de la designación de la Presidenta de la CNDH, claramente vinculada con el Partido Morena, en donde además tiene un cargo directivo; y claro, el memorándum del Presidente de la República con el que suspende las disposiciones constitucionales en materia de educación básica e implícitamente desconoce las atribuciones otorgadas al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Son algunos ejemplos que sirven para ilustrar el entorno complejo en el que se desenvuelven los órganos constitucionales autónomos y que justifican una reflexión profunda acerca de su identificación con el principio de división de poderes.

²⁰² Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Trad. Gemma Deza Guil, España, Planeta, 2018, pp. 33 a 35.

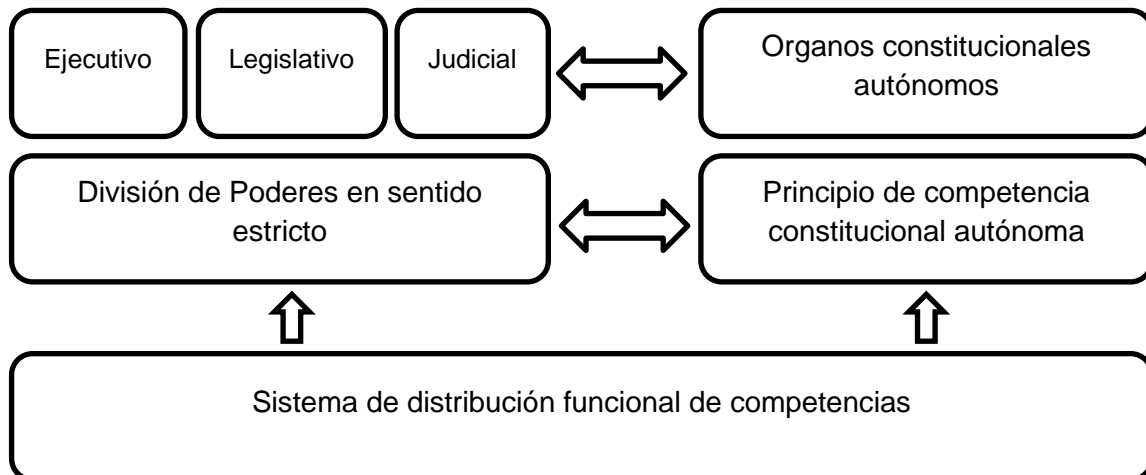
Cuando el ente autónomo cumple su mandato constitucional se vuelve incómodo y, por tanto, su función se pretenderá contrarrestar con los espacios de desvío de poder que el principio de división de poderes permita y se le someterá a un control que no encuentra justificación constitucional.

II. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL AUTÓNOMA

1. ¿Por qué es necesario un principio de competencia constitucional autónoma?

Hemos señalado los diferentes riesgos de captura a los que se enfrentan los órganos autónomos, principalmente en la restricción de sus garantías institucionales en materia presupuestaria y de gestión. Por ello, considero indispensable generar una doctrina específica que encuentre su origen en un principio que otorgue identidad y un peso específico a los órganos autónomos.

Para ello es indispensable partir de las siguientes premisas: el sistema de distribución de funciones estatales opera sobre la base del principio democrático, en el que se ubica el principio de división de poderes en un sentido estricto y los órganos constitucionales autónomos, todos formando parte de un mecanismo que articula sus facultades, para efecto de hacer eficiente su coordinación y concurrencia en las tareas estatales.



He señalado que los órganos constitucionales son 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 otorga.

Los órganos constitucionales autónomos persiguen un fin constitucional: participar en el sistema de distribución funcional de competencias, para operar como un auténtico contrapeso de las funciones del gobierno y garantizar los principios constitucionales de su competencia; y para ello deben ejercer el mandato supremo y las funciones estatales que les fueron encomendadas con plena independencia, adoptar sus decisiones a través de procedimientos que les garanticen autonomía técnica, presupuestal y de gestión frente a los órganos depositarios de la función ejecutiva, legislativa y judicial.

A pesar de esto su regulación constitucional no es homogénea, como lo vimos en el segundo capítulo de este trabajo. De ahí que resulte conveniente configurar una propuesta teórica que no se quede con la descripción de sus garantías institucionales y con los buenos deseos de que no se corran riesgos de captura, por tanto, veamos en qué consiste el mandato de optimización que proponemos.

2. Definición y características del principio de competencia constitucional autónoma

El profesor Ricardo Guastini señala que un principio no es en realidad una única norma sino una doctrina, esto es, una constelación de enunciados *lato sensu* normativos. Una doctrina como la división de poderes obviamente no puede ser reducida a un único enunciado normativo; en opinión de Guastini cualquier formulación sucinta del principio de la separación de poderes parecería torpe y en todo caso inadecuada. De esta forma puede decirse que muchos principios, a diferencia de las otras normas, dirigen el comportamiento de un modo indirecto, a veces proclamando un valor, a veces formulando directivas. A menudo los principios asumen la forma de solemnes declaraciones en indicativo: en el sentido de que no se presentan como enunciados constitutivos de situaciones jurídicas nuevas, sino

como meros reconocimientos de valores jurídicos, políticos, morales que se asumen como preexistentes y ahora adquiridos, auto evidentes, indiscutibles.

En cuanto a su posición en el ordenamiento jurídico, el profesor italiano sostiene que los principios se caracterizan respecto a las otras normas porque desempeñan en su conjunto y/o en alguno de sus sectores específicos, el papel de normas fundamentales. Esto ocurre en un doble sentido: en primer lugar, en el sentido de que los principios son normas que sirven de fundamento o justificación de otras normas, generalmente cada principio constituye el fundamento de una multiplicidad de otras normas; en segundo lugar, en el sentido de que los principios son normas que parecen no requerir, a su vez, fundamento o justificación ya que son percibidos como obvios, auto evidentes o como intrínsecamente justos.²⁰³

En este orden de ideas, la propuesta para establecer un principio de competencia constitucional autónoma, no pretende desvincular a los órganos constitucionales autónomos del principio de división de poderes; por el contrario, estoy convencido que estas instituciones deben interactuar con los tres órganos clásicos depositarios del poder, para eso fueron creados, para mantener un control específico respecto de una función pública, sin embargo, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben guardar, frente a éstos, una relación de equilibrio y respeto competencial.

A pesar de estas características en común, los órganos constitucionales autónomos se ubican en una posición de desventaja frente a los entes que configuran el principio de división de poderes, dado que únicamente reconoce tres funciones, la legislativa, ejecutiva y judicial; y cuando se afirma que los órganos constitucionales autónomos realizan funciones ejecutivas o normativas, se piensa que se trata de funciones complementarias al ejercicio de las que ejercen los tres poderes, lo cual es erróneo, si se toma en consideración que en la mayoría de los casos el ente autónomo ejerce competencias de tipo exclusivo, ajenas a otros

²⁰³ Guastini, Ricardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Trad. Jordi Ferrer i Beltrán, España, Gedisa, 1999, pp. 142 a 176.

órganos, atribuciones a las que en su conjunto identificaré como competencias constitucionales autónomas.

Existe otra desventaja que me parece fundamental derivada del principio democrático. El pueblo como elector de sus representantes no está obligado a mantener vigente una constitución que ya no es acorde con sus valores y principios, sin embargo, esta valoración es totalmente dogmática, no está sujeta a ningún tipo de control. Por ello, el Congreso de la Unión y el titular del Ejecutivo están facultados para iniciar el proceso de reformas a la Constitución y erigirse como poder constituyente permanente. En el momento que diputados, senadores y Presidente de la República acuerden la desaparición de un órgano constitucional autónomo, podrán iniciar el procedimiento de reformas, sin mayor obstáculo que la rigidez del procedimiento establecida en el artículo 135 Constitucional, en otras palabras, los entes autónomos no tienen una garantía de estabilidad-intangibilidad.²⁰⁴

Ha quedado claro que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos, tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. En este contexto, ¿las competencias otorgadas a un órgano constitucional autónomo se configuran dentro del principio de división de poderes? Considero que por una cuestión de orden competencial, la respuesta debe reflexionarse con mayor detenimiento, en virtud de que es necesario informar sobre este tipo de entes y del contrapeso que representan en un marco de distribución funcional de competencias.

Las garantías institucionales que distinguen a los órganos constitucionales autónomos en México comprenden el otorgamiento expreso de una independencia técnica, de gestión, presupuestaria (en algunos casos, incluso, garantía de suficiencia presupuestal para el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias) y

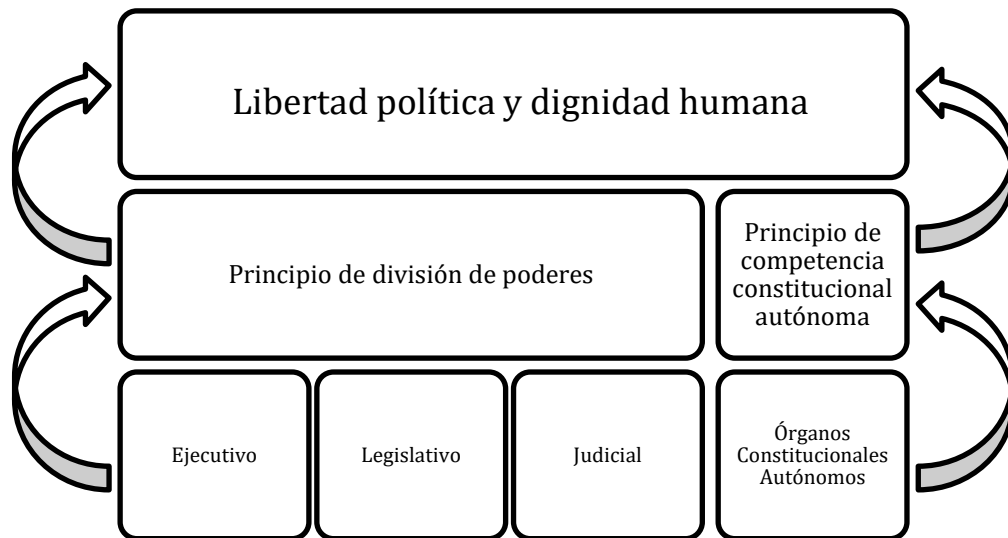
²⁰⁴ Es el caso de la reforma en materia educativa que presentó el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador aprobada 2019, en la que propuso convertir al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en un organismo descentralizado.

de organización administrativa, además de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con el cambio de administración en el gobierno federal y con diversos acontecimientos del pasado, nos hemos dado cuenta que esas garantías son insuficientes, en la medida de que no son instrumentos idóneos para hacer frente a los riesgos de captura, por tanto, los órganos constitucionales autónomos deben responder a una directiva que puede denominarse “principio de competencia constitucional autónoma”, que definimos como el mandato que se optimiza a través del reconocimiento de atribuciones que, en exclusiva y con autonomía plena, puede y debe llevar a cabo un órgano del estado; funciones estatales que se atribuyen a un ente con el fin de obtener una mayor especialidad, agilidad, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, y que como entes públicos se erigen frente a los órganos que configuran el principio de división de poderes para mantener relaciones de coordinación, pues el fin constitucional que persiguen es precisamente ejercer sus atribuciones con plena autonomía de los tres poderes clásicos, en virtud de la gran relevancia que entraña su ámbito competencial.

El “principio de competencia constitucional autónoma”, tiene como característica el ejercicio de atribuciones específicas, a las cuales resulta inherente la autonomía que caracteriza a este tipo de órganos constitucionales, con el propósito de que lleven a cabo su actividad con total independencia de alguno de los poderes y libres de cualquier injerencia en el desempeño de su función.

En este punto ¿por qué insistimos en hacer flexible el principio de división de poderes para incluir a los órganos autónomos, si estos pueden identificarse con otro principio que les garantice una relación de coordinación efectiva frente a los tres órganos clásicos depositarios del poder?



Las facultades de los órganos constitucionales autónomos no coinciden con las atribuciones otorgadas a los tres poderes, aunque debemos admitir que deben encontrar espacios de coordinación, es decir, los entes autónomos no están facultados para expedir leyes, para ejecutarlas en el ámbito de la administración pública o para resolver controversias judiciales, sin embargo, la competencia constitucional autónoma reviste tal especialidad que resulta igual de relevante para el ordenamiento constitucional como las que ejercen los poderes clásicos, en virtud de que también ejercen funciones administrativas, emiten normas de carácter general y resuelven procedimientos administrativos.

Propongo generar una nueva directiva que guíe el ejercicio y control del poder. Hasta ahora hablar del poder nos conduce invariablemente a una división tripartita de funciones y a los depositarios que históricamente lo han ejercido, sin embargo, esta forma de ver la estructura orgánica del estado no corresponde con el establecimiento de entes autónomos que también son depositarios del poder, y que ejercen atribuciones ajenas a las que hemos mencionado. Sostener la flexibilidad del principio de división de poderes en los términos actuales para incluir a los órganos autónomos, nos conduce necesariamente a su subordinación.

El principio de competencia constitucional autónoma se caracteriza por otorgar a los órganos constitucionales autónomos, ciertas garantías institucionales que podemos sistematizar en tres subprincipios operadores del primero:

- Sub principio de estabilidad constitucional. A partir de su reconocimiento en la Constitución los Órganos Constitucionales Autónomos deben gozar de una garantía mínima de existencia. El Constituyente Permanente deberá otorgarles un trato estable, y las reformas que en todo caso se dirijan a estos órganos, deberán procurar el fortalecimiento de la institución, pero nunca menoscabar la importante función que les fue encomendada.

En el caso de que se busque la desaparición del órgano o la alteración de su naturaleza jurídica en perjuicio de su autonomía, cualquier reforma debe instrumentarse a partir de un amplio consenso, que se sujete a control previo de constitucionalidad con el propósito de que el Tribunal Constitucional se pronuncie para garantizar tres aspectos de relevancia constitucional: la democracia como forma de vida de los individuos, la competencia constitucional autónoma que en su caso pudiera verse afectada y garantizar el control del poder y la rendición de cuentas.

- Sub principio de autonomía funcional. La autonomía de gestión y financiera son aspectos de gran relevancia. Los órganos autónomos deben ejercer su presupuesto sin mayor limitación, que los principios básicos de disciplina financiera y estarán sometidos a los mecanismos de rendición de cuentas establecidos en la Constitución.

El mismo peso se deposita en la autonomía normativa. El órgano autónomo debe gozar de plena libertad para emitir las disposiciones que regulen su estructura, funcionamiento y la competencia constitucional que cada órgano asume; reconozco en este aspecto que la normatividad que emitan deberá respetar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a la ley.

Las facultades contenciosas también son importantes. Deben gozar de atribuciones que les permitan dar trámite a los procedimientos administrativos que sean necesarios para brindar a la sociedad un servicio público eficiente, y deben establecerse los mecanismos de revisión ante el propio órgano, antes de acudir a las instancias judiciales. No perdamos de vista que al final de día se trata de un conjunto de órganos que ejercen facultades administrativas.

- Sub principio de integración democrática. Considero que el nombramiento ciudadano o por méritos de sus integrantes es la mejor forma de garantizar independencia funcional. La verdadera autonomía de estos órganos radicará, a mi juicio, en el hecho de que quienes los encabecen no pasen por la voluntad del Presidente de la República o por las negociaciones de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.

El principio de competencia constitucional autónoma es progresivo, es decir, reconoce garantías institucionales mínimas, cualquier ventaja que se reconozca a un órgano constitucional autónomo en particular, si es acorde con la autonomía del resto, atendiendo a su progresividad, debe extenderse a todos los entes para reforzar su autonomía y otorgarles una identidad congruente en la Constitución.

Esta máxima les otorga una garantía de intangibilidad y estabilidad en respeto a su autonomía. Esta característica nace desde su establecimiento en la Constitución; antes de pensar en una reforma para acotar su autonomía o incluso desaparecerla, es necesario que a través de los controles que la propia Constitución establece se evalúe al órgano antes de cualquier modificación, lo cual se justifica en la función técnica especializada que desempeñan y que no cruza por decisiones de orden político.

El principio de competencia constitucional autónoma opera como un principio conector que da cauce a las relaciones de coordinación y concurrencia que se presentan entre los diez órganos constitucionales autónomos y los tres poderes clásicos. El principio opera como un cauce en el que fluyen un conjunto de relaciones competenciales de coordinación. La efectividad de esa línea de conexión se garantiza por las características propias de los entes autónomos, por su mandato constitucional y por las competencias propias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Además, el principio que propongo mantiene una vinculación directa y estrecha con el principio de división de poderes; desaparecer a un ente autónomo debe pasar por un proceso de reflexión para verificar de qué forma se afecta la

competencia constitucional autónoma y de qué forma se modifica la estructura orgánica estatal, sin perder de vista que, como lo he propuesto, opera en su favor un subprincipio de estabilidad constitucional.

El caso *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)* nos sirve para ilustrar la forma en que los órganos constitucionales autónomos están expuestos a la voluntad de un Ejecutivo federal respaldado por la mayoría parlamentaria de su partido.

El INEE dejó de ser órgano constitucional autónomo, en virtud de la reforma constitucional publicada el 15 de mayo de 2019, y, por ello, es conveniente el estudio de las razones que justificaron su establecimiento en la Constitución, frente a las consideraciones que sustentaron su transición a un organismo descentralizado, notablemente debilitado en competencias y relevancia constitucional.

En los dictámenes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, sobre la justificación de este órgano autónomo se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

- En la Cámara de Diputados se indicó que es necesario fortalecer la política del Estado y su rectoría en la educación; obtener una visión lo más completa posible, que ofrezca un fundamento sólido para las decisiones y acciones de mejoramiento que deben de tomar; actuar de manera más transparente; evaluar sus resultados de manera continua por la sociedad; prohibir la intromisión algún otro tipo de intereses ajenos a los estrictamente educativos; fortalecer la calidad de la educación en nuestro país; cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo; fortalecer el Sistema Educativo Nacional, mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen; fortalecer el tema de la evaluación en todas las áreas de la administración pública federal.
- En el dictamen de la Cámara de Senadores se indicó que la autonomía debe permitir que los resultados y evaluaciones sean objetivas; mejorar la calidad de la educación; carecer de pretexto para sucumbir

a las presiones políticas; constituir una entidad confiable; informar objetivamente; tener la capacidad de fijar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad; armonizar el quehacer en materia de evaluación para generar información para el logro de la calidad que se busca; tener un claro diagnóstico del nivel educacional que prevalece en las diversas regiones y estratos del país; determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo; adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación; dar orden en el desarrollo de la evaluación del sistema.

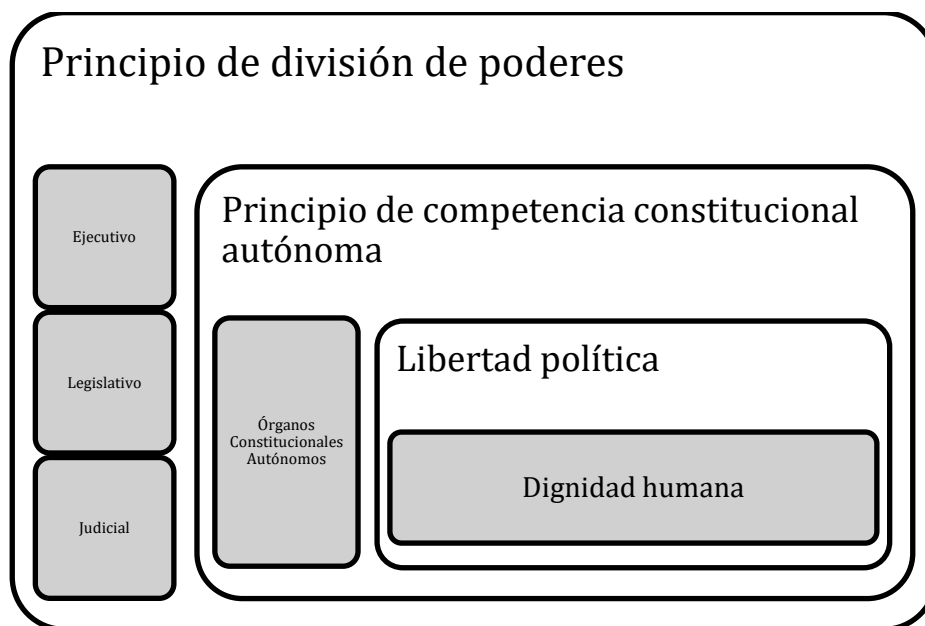
Los tres subprincipios que hemos propuesto claramente se pueden advertir: La educación como principio fundamental garantizado no solo por un sistema nacional educativo debidamente articulado entre la Federación y los estados, y además, por un órgano constitucional autónomo encargado de la evaluación de las políticas educativas y de los profesores, alejado de intereses sindicales, políticos y sociales, enfocado más bien a asegurar condiciones mínimas de objetividad en la definición de la educación en México.

Con todo y ello, en la reforma constitucional publicada el 15 de mayo de 2019, el Constituyente estimó indispensable degradar este órgano constitucional autónomo a un organismo descentralizado, en el que se observan dos posiciones muy claras: 1. Una posición ideológica, consistente en apartarse de una política neoliberal que a juicio de quienes propusieron la extinción del organismo, afectaba la educación de nuestro país; y 2. Mantener intangibles los intereses y a los sujetos de un sector bien organizado: los maestros.

En contraste, del proceso legislativo que culminó con la extinción del INEE, no se desprende un análisis que nos permita concluir con la desaprobación del funcionamiento de este órgano. No se concentra un estudio de sus atribuciones, si estas se cumplieron, si en algún momento alcanzó el fin constitucional para el cual fue creado. Considero que las justificaciones estuvieron más orientadas por la política que por un análisis serio y responsable.

La extinción del INEE siguió un procedimiento en el que estuvo ausente el propio órgano, en el que no se consultó a sus integrantes acerca de sus resultados, de sus funciones, de los logros obtenidos, pero lo más importante, no se verificó si los principios constitucionales que tutelaba verdaderamente se garantizaron.

En suma, división de poderes y principio de competencia constitucional autónoma, tutelan la libertad política y la dignidad de la persona humana y se constituyen como principios fundadores del Estado constitucional.



El establecimiento de un órgano constitucional autónomo requiere de un estudio responsable, en el que se garanticen valores constitucionales fundamentales y, por ello, el procedimiento para su extinción debe iniciar con el mismo análisis y culminar con razones suficientes para degradar la autonomía del ente o, incluso, desaparecerlo.

Considero que si convocáramos a un Congreso Constituyente, el principio de competencia constitucional autónoma operaría como una directiva fundacional de la estructura orgánica del Estado, como ya ocurrió con el Constituyente de la Ciudad de México. No podríamos pensar en una nueva Constitución que excluyera al Instituto Nacional Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Banco de México, cuyas competencias constitucionales autónomas resultan

indispensables para la conformación jurídica, económica y cultural del Estado mexicano.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México refleja esta visión orgánica a la que me refiero. El artículo 46 de la Constitución de la Ciudad de México regula la naturaleza jurídico política de los órganos constitucionales autónomos locales, establece que 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. Expresamente señala cuáles son los órganos con autonomía en la Ciudad de México, les otorga competencias específicas y les reconoce garantías institucionales por igual a cada uno (de estabilidad normativa, funcional y presupuestaria); define los principios que rigen su actuación, su régimen de responsabilidades administrativas y de rendición de cuentas; les otorga facultades para establecer su normatividad interna, presentar iniciativas de reforma legal o constitucional local en la materia de su competencia, y establece el procedimiento para nombrar a sus titulares y consejeros.

Este es un claro esfuerzo de un Constituyente local, que se encuentra vinculado por el texto constitucional federal y que resuelve establecer un régimen propio para los órganos constitucionales autónomos locales, y a pesar de que no define la relación que guardan estos entes respecto de los tres poderes locales, reconozco que se trata de un importante avance en su fortalecimiento frente al principio de división del poder.

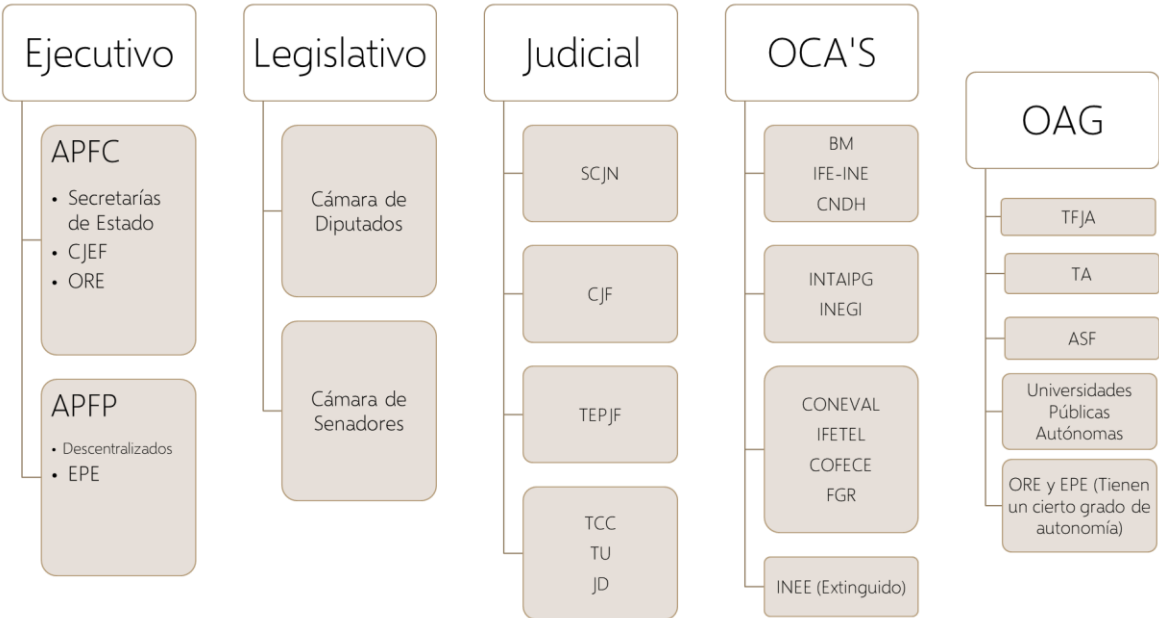
3. Justificación del principio de competencia constitucional autónoma

La conformación orgánica del Estado mexicano se ha transformado de los años noventa a la fecha, para dar espacio a un entramado de órganos que, con diferentes grados de autonomía, juegan un papel preponderante para el principio democrático y para el control del ejercicio del poder.

En relación con esto, existe un claro consenso en que el principio de división de poderes es un instrumento efectivo en la distribución funcional de atribuciones entre los tres órganos clásicos depositarios del poder, y cumple una función política desde la perspectiva de la ingeniería jurídica o diseño institucional, toda vez que regula formas concretas de convivencia social, en la división del ejercicio del poder público; y, al mismo tiempo y en una dimensión jurídica, es el modo en que las normas jurídicas precisan relaciones entre atribuciones y órganos jurídicos.

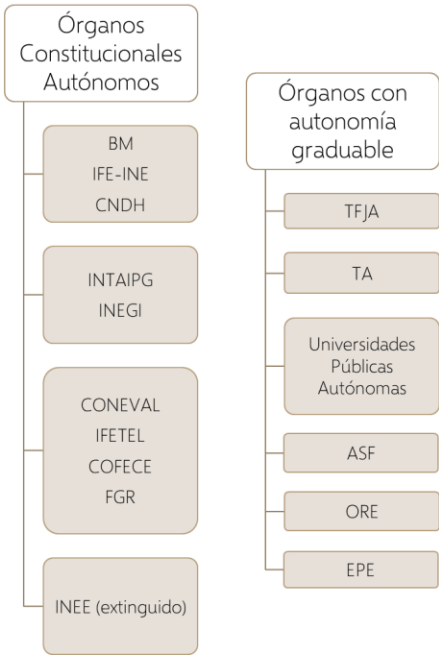
¿Qué sucede con los órganos constitucionales autónomos? La flexibilidad del principio de división de poderes que he señalado está dirigida a reconocer que en un sistema de pesos y contrapesos, pueden actualizarse excepciones en las que un órgano pueda ejercer las atribuciones de otro, lo que encuentra justificación en la coordinación y colaboración entre poderes a partir de un sistema de distribución funcional de competencias.

En esta flexibilidad, en esta colaboración y coordinación entre poderes, ¿en dónde ubicamos a los órganos constitucionales autónomos? La configuración orgánica del Estado mexicano, por lo que hace a órganos con autonomía, es la siguiente:



La función ejecutiva ha mantenido una constante transformación, a través de la inclusión de novedosas estructuras administrativas, que han complementado la ejecución de las políticas públicas en sectores asociados a las áreas estratégicas y prioritarias para el Estado. Hablamos de los órganos reguladores y de las empresas productivas del Estado, órganos que se suman a la conformación clásica de la administración pública federal.

En el mismo nivel de los tres poderes que refiere el artículo 49 de la Constitución Federal, se encuentran los órganos constitucionales autónomos y los órganos de relevancia constitucional (órganos constitucionalmente autónomos y/o órganos cuya autonomía se reconoce en la Constitución y su configuración se deriva a la Ley), aunque estos últimos con una autonomía acotada por su dependencia a alguno de los órganos derivados del principio de división de poderes (como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación y su dependencia a la Cámara de Diputados) o por el reconocimiento de una autonomía que calificaría como difusa o dispersa (es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa).



Los órganos constitucionales autónomos fueron creados para cumplir una función central en el proceso de conformación del Estado constitucional democrático, sin embargo, es tal la cantidad de órganos e instituciones creadas

directamente en la Constitución, que resulta un reto complejo entender la estructura orgánica del Estado.

En palabras de Josefina Cortés “...asistimos a una revolución normativa en sede constitucional...”, en la que podemos interpretar el principio en una forma clásica con competencias exclusivas y conservadora; o evolutiva con el reconocimiento de nuevos fenómenos con competencias compartidas, por lo que debemos tomar en cuenta que la división de poderes incide en la construcción de instituciones, el ejercicio de derechos y la gobernabilidad. Por tanto, ¿cómo hacemos gobernables a los órganos constitucionales autónomos, en una lógica de estabilidad, unidad y armonización del poder político? Su diseño institucional debe atender a mecanismos transversales de rendición de cuentas, sin embargo, se ponen frenos a materias típicamente transversales de las que depende la gobernabilidad y la rendición de cuentas.²⁰⁵

Las nuevas concepciones deben incluir instituciones jurídicas fundamentales novedosas, que atienden una necesidad social y demandan su configuración normativa en la Constitución. En este supuesto se ubica el principio de división de poderes frente a los órganos constitucionales autónomos.

Es conveniente plantear en este punto si, ante los fenómenos de diversificación y de dispersión efectiva del poder, ¿los órganos constitucionales autónomos se configuran en el principio de división de poderes? La respuesta no es sencilla, atiende a muy diversos factores como la voluntad del Constituyente, el fin constitucional que persiguen, la percepción cultural que la sociedad les otorgue, y el grado de autonomía financiera y de gestión.

Para dar cuenta de las transformaciones de la organización constitucional contemporánea, Javier García Roca considera que la división de poderes es un principio transformado por la creación de nuevos órganos constitucionales, poderes

²⁰⁵ Para conocer la opinión completa de la doctora Josefina Cortés Campos se recomienda escuchar el programa *Conversaciones en la Ciudadela*, “División de poderes”, México, Canal Judicial, 2016. <https://vimeo.com/186000365>.

tradicionales transformados, órganos auxiliares de los poderes supremos, órganos de relevancia constitucional, nueva dimensión de las funciones clásicas y de surgimiento de funciones nuevas, dualismos orgánicos, poder judicial y desarrollo económico de sociedades industriales actuales.²⁰⁶

Con el establecimiento de órganos autónomos, no se pretende alterar o destruir la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, por el contrario, se trata de órganos autónomos originarios.

Debemos partir de la premisa de que los órganos constitucionales autónomos representan una importante transformación de la estructura orgánica del Estado. Se constituyen como un equilibrio constitucional, basado en los controles de poder, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres órganos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Están dotados de ciertas garantías institucionales de actuación e independencia en su estructura orgánica, financiera y de gestión, para alcanzar los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Acorde con esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 117/2014 y en el amparo en revisión 1100/2016, reconoció que el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con cierto nivel de independencia para emitir normas de carácter general, disposiciones que no necesariamente deben subordinarse a los principios clásicos de jerarquía y reserva de Ley.

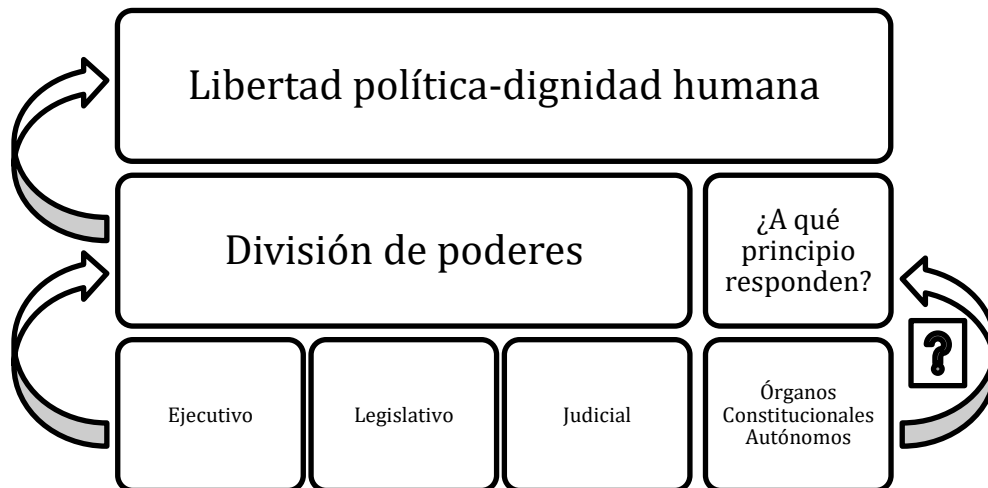
²⁰⁶ García Roca, Javier, *op. cit.*, pp. 55 a 66.

Si bien no es un criterio que opera en beneficio de todos los órganos constitucionales autónomos (como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-232/2017), se trata de un importante avance en el reconocimiento de las facultades normativas acordes con la autonomía e independencia que debe reconocerse.

El rubro en donde un órgano constitucional autónomo encuentra la mayor de las restricciones a su independencia, es en los procedimientos de designación de sus integrantes. La captura del órgano comienza con el procedimiento de selección y designación de los titulares, que como hemos visto, no garantiza objetividad, conocimiento, capacidad e independencia de los aspirantes; y con la poca fortuna de que al tratarse de designaciones soberanas de las cámaras del Congreso de la Unión, no procede el juicio de amparo, que sería en todo caso el medio de control constitucional para verificar si ese procedimiento se siguió en condiciones que sean acordes a la naturaleza de estos órganos

Por ello considero que este tipo de instituciones no deben configurarse exclusivamente a partir de la flexibilidad del principio de división de poderes, dado que los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Federal son claros en señalar que el poder de la federación, los estados y la Ciudad de México, se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, órganos con competencias, en principio, ajenas a las establecidas para los órganos constitucionales autónomos.

Recordemos que los tres órganos depositarios del poder responden al principio de división de poderes y éste a su vez tutela la libertad política y la dignidad de la persona humana. En este marco ¿a qué principio responden los órganos constitucionales autónomos? Si podemos configurar un principio para estos órganos, ¿cuál es su ámbito de tutela?



La propuesta de este trabajo, como ya se desarrolló, consiste en configurar un principio que optimice el régimen jurídico de los órganos constitucionales autónomos y que facilite su configuración competencial, directiva que propongo denominar “principio de competencia constitucional autónoma”, que sienta las bases para configurar una directiva que optimice las características, atribuciones y defensa competencial de los órganos autónomos, con la intención de generar una doctrina consistente y sólida que coexista sistemáticamente con el principio de división de poderes, de tal forma que se establezcan reglas y límites para la creación de los órganos autónomos, se precisen las funciones normativas, ejecutivas y contenciosas que podrán ejercer, se identifique a los órganos autónomos y se les distinga de otros entes que gozan de una autonomía difusa o dispersa, a partir de su esfera competencial y de sus garantías institucionales.

En suma, el principio de división de poderes adquiere una doble connotación: es una doctrina fundacional de cualquier Estado democrático y que responde a la dignidad de la persona como núcleo fundamental de la libertad política; y adquiere también una connotación normativa, en la medida en que una vez reconocido en el texto constitucional, opera como parámetro para la distribución funcional de competencias entre los órganos estatales.

De la evolución normativa y cultural de la división de poderes y su interpretación, se desprende la exigencia de un equilibrio a través de un sistema de

pesos y contrapesos, tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional en perjuicio de la libertad política y de la dignidad de la persona. El papel de los instrumentos de control es básico para garantizar que el ejercicio de las funciones se realice con estricto apego al principio de legalidad.

Es conveniente establecer un principio que otorgue identidad a los entes autónomos, que sistematice sus competencias constitucionales y defina directrices para su aplicación e interpretación, así como precisar los límites a la creación de órganos constitucionales autónomos, su régimen de rendición de cuentas y, en general, el régimen jurídico al que estarán sujetos.

Los órganos constitucionales autónomos establecidos en la Constitución son depositarios del poder y participan de una distribución funcional de competencias en un sistema cuyo espectro va más allá del principio de división de poderes y, por tanto, requieren una base constitucional que los defina en el ordenamiento jurídico como entes con competencias específicas en un esquema de equilibrio de poderes.

Conviene señalar que los órganos constitucionales autónomos garantizan los valores de la democracia, el control del poder, los derechos humanos y el desarrollo económico, político y social. Es indiscutible el importante peso que hoy tienen frente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también es innegable que su mandato constitucional y su autonomía ha sido cuestionada de forma irracional.

El populismo de la administración actual atenta contra los valores de la democracia, desconoce los avances de un mundo globalizado en lo económico y en lo jurídico y pone en riesgo la prosperidad de nuestra sociedad. Los órganos autónomos se enfrentan, además, a la mayoría parlamentaria del Partido en el Poder, sin embargo, confiamos en que la Constitución y sus garantías se respeten, mientras tanto es conveniente configurar en la teoría normativa, un mandato que optimice el estatus de estas instituciones, fundamentales para la vida democrática de México.

Conclusiones.

La transición democrática en México lleva implícitos dos elementos: la necesidad de controlar el poder desde la perspectiva de los órganos estatales; y la cada vez más amplia participación de la sociedad civil organizada. A pesar de los avances en materia de derechos políticos y electorales, desde el ámbito administrativo nos encontramos muy lejos de contar con instituciones públicas eficientes, capaces de enfrentar los retos que nos impone una sociedad globalizada en lo económico, político, social y cultural.

Los órganos constitucionales autónomos nacen en el ordenamiento jurídico mexicano 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 otorga.

Estos entes persiguen claramente un fin constitucional: participar en el sistema de distribución funcional de competencias, para operar como un auténtico contrapeso de las funciones del gobierno; y para ello deben ejercer el mandato supremo y las funciones estatales que les fueron encomendadas con plena independencia, adoptar sus decisiones a través de procedimientos que les garanticen autonomía técnica, presupuestal y de gestión frente a los órganos depositarios de la función ejecutiva, legislativa y judicial, y contar con las garantías judiciales o parlamentarias necesarias para garantizar el respeto de su autonomía y el correcto ejercicio del mandato constitucional que tienen encomendado.

El principio de división de poderes, fundante del Estado y de su compleja organización, debemos interpretarlo en un sentido amplio, en la medida que los tres “poderes” (ejecutivo, legislativo y judicial) admiten la participación de otros entes

con los que compartirán funciones estatales, en un marco de competencias concurrentes o de coordinación.

Esta forma de entender la división de poderes me parece no resuelve el cuestionamiento acerca de cuál es la posición de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico. Los tres órganos clásicos depositarios del poder deben coordinarse con nuevas formas de organización administrativa y, en un marco de flexibilidad competencial, permitir que los órganos autónomos desempeñen sus atribuciones en el ámbito constitucional sin intervenciones que amenacen su correcto funcionamiento, sin embargo, esta afirmación lleva implícitos algunos riesgos: una cláusula de subordinación, captura de los órganos autónomos, restricciones al ejercicio de sus competencias y restricciones presupuestales, entre otros.

La democracia, la seguridad jurídica y la estabilidad económica en México sobreviven en un clima de riesgo permanente, gracias a las continuas intervenciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la esfera competencial de los órganos constitucionales autónomos; antes que carecen de mecanismos de protección y defensa eficientes.

El principio de división de poderes es interpretado, por los órganos depositarios del poder, en un sentido estricto; el régimen constitucional establece órganos constitucionales autónomos, pero no les otorga garantías suficientes para ejercer su función.

Cualquier órgano con autonomía que intente ejercer sus facultades constitucionales, corre el riesgo de ser inmediatamente capturado por el Poder Ejecutivo o el Legislativo. Las decisiones judiciales han operado de manera eficiente para contener los riesgos de captura, sin embargo, es indispensable replantear su estatus constitucional y las reglas que rigen su funcionamiento.

Los órganos constitucionales autónomos participan en un sistema de distribución de competencias frente a los órganos del poder ejecutivo, legislativo y

judicial, empero, en una clara desventaja producida en gran medida por la falta de una regulación constitucional congruente con su naturaleza jurídica, que haga coincidente sus garantías institucionales entre los nueve órganos, pero sobre todo, ante la ausencia de un principio que los identifique, que sienta las bases de un andamiaje constitucional sólido, que los aleje de cualquier riesgo de captura.

El principio de competencia constitucional autónoma otorga identidad a los entes autónomos, sistematiza sus competencias constitucionales, define directrices para su aplicación e interpretación, precisa los límites para la creación de órganos constitucionales autónomos, su régimen de rendición de cuentas, su proceso de abrogación y, en general, el régimen jurídico al que estarán sujetos.

Los órganos constitucionales autónomos establecidos en la Constitución son depositarios del poder y participan de una distribución funcional de competencias en un sistema cuyo espectro va más allá del principio de división de poderes y, por tanto, requieren una base constitucional que los defina en el ordenamiento jurídico como entes con competencias específicas en un esquema de equilibrio de poderes.

Estos entes garantizan los valores de la democracia, el control del poder, los derechos humanos y el desarrollo económico, político y social. Es indiscutible el importante peso que hoy tienen frente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también es innegable que su mandato constitucional y su autonomía ha sido cuestionada de forma irracional, en perjuicio de su estabilidad y autonomía constitucionales.

El principio de competencia constitucional autónoma se caracteriza por otorgar a los órganos constitucionales autónomos, ciertas garantías institucionales que podemos agrupar en tres sub principios operadores del primero: a. Sub principio de estabilidad constitucional, b. Sub principio de autonomía funcional, c. Sub principio de integración democrática.

El principio de competencia constitucional autónoma es progresivo, es decir, reconoce garantías institucionales mínimas, cualquier ventaja que se reconozca a

un órgano constitucional autónomo en particular, si es acorde con la autonomía del resto, atendiendo a su progresividad, debe extenderse a todos los entes para reforzar su autonomía y otorgarles una identidad congruente en la Constitución.

Esta máxima les otorga una garantía de intangibilidad y estabilidad en respeto a su autonomía. Esta característica nace desde su establecimiento en la Constitución; antes de pensar en una reforma para acotar su autonomía o incluso desaparecerla, es necesario que a través de los controles que la propia Constitución establece se evalúe al órgano antes de cualquier modificación, lo cual se justifica en la función técnica especializada que desempeñan y que no cruza por decisiones de orden político.

El principio de competencia constitucional autónoma opera como un principio conector que da cauce a las relaciones de coordinación y concurrencia que se presentan entre los diez órganos constitucionales autónomos y los tres poderes clásicos. El principio opera como un cauce en el que fluyen un conjunto de relaciones competenciales de coordinación. La efectividad de esa línea de conexión se garantiza por las características propias de los entes autónomos, por su mandato constitucional y por las competencias propias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Además, mantiene una vinculación directa y estrecha con el principio de división de poderes; desaparecer a un ente autónomo debe pasar por un proceso de reflexión para verificar de qué forma se afecta la competencia constitucional autónoma y de qué forma se modifica la estructura orgánica estatal. Ambas directivas tutelan la libertad política y la dignidad de la persona humana y se constituyen como principios fundadores del Estado constitucional.

Los nueve órganos constitucionales autónomos se identifican con una democracia liberal, en la que se busca ejercer el poder, con la presencia de controles del poder claramente definidos; pero además, nuestras instituciones con autonomía constitucional encuentran origen en una política económica de corte neoliberal, en la que se favorece la actividad autónoma de los entes encargados de

la banca central, y de la regulación y la competencia económica, y favorece además la protección de los derechos humanos y de los político electorales.

La transformación, la abrogación o la anulación de los órganos autónomos en México, debe pasar por un balance de los principios que rigen la democracia como valor supremo, de la economía neoliberal que encuentra sustento en el capítulo económico de la Constitución, y se debe transitar por una evaluación exhaustiva de las relaciones del poder ejecutivo con el poder legislativo y de la forma en que los órganos autónomos contribuyen a hacer eficientes esas relaciones de poder, en un proceso de transición democrática y de definición de las políticas económicas de la administración pública de México.

La propuesta de este trabajo, como ya se desarrolló, consiste en configurar un principio que optimice el régimen jurídico de los órganos constitucionales autónomos y que facilite su configuración competencial, directiva que propongo denominar “principio de competencia constitucional autónoma”, que sienta las bases para configurar una directiva que optimice las características, atribuciones y defensa competencial de los órganos autónomos, con la intención de generar una doctrina consistente y sólida que coexista sistemáticamente con el principio de división de poderes, de tal forma que se establezcan reglas y límites para la creación de los órganos autónomos, se precisen las funciones normativas, ejecutivas y contenciosas que podrán ejercer, se identifique a los órganos autónomos y se les distinga de otros entes que gozan de una autonomía difusa o dispersa, a partir de su esfera competencial y de sus garantías institucionales.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS.

LIBROS.

ABOITES AGUILAR, Luis, *El último tramo 1929-2000, Nueva historia mínima de México*, Colegio de México, México, Colegio de México, 2004.

ACEMOLOGLU, Daron y ROBINSON, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, trad. de Marta García Madera, México, Planeta, 2018.

ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002.

BENÍTEZ PIMIENTA, Jorge Humberto y RAMOS MORALES, Marco Antonio, *La norma jurídica nacional, la jurisprudencia y los tratados internacionales. Problemas y dilemas actuales*, México, Ubijus, 2016.

BOBBIO, Norberto, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, año académico 1975-1976*, 2ª ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

BONANO, Alessandro, MARTÍNEZ GÓMEZ, Francisco y ABOITES MANRIQUE, Gilberto, *El neoliberalismo un momento de la globalización*, México, Fontamara, 2016.

BONIFAZ ALFONSO, LETICIA, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana de 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, 2ª ed., trad. de José Lión de Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 14ª ed, México, Porrúa, 2004.

CASSAR, María Amparo, *Sistema político mexicano*, 2ª ed., México, Oxford, 2015.

- CIDONCHA MARTÍN, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, España, UNED, núm. 23, 2009.
- CORTÉS CAMPOS, Josefina, y RAIGOSA SOTELO, Luis, *Las facultades de control del Senado de la República*, México, Senado de la República-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Miguel Ángel Porrúa.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La Controversia Constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Populismo, democracia y globalización*, México, Fontamara, 2018.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t XI, *Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional*, México, 2008, UNAM.
- FIX-FIERRO, Héctor, comentario al artículo 29 constitucional, *Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos comentada*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FRIEDMAN, Milton, *La economía monetarista*, trad. de Daniel Zadunaisky, México, Gedisa, 1992.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El estatus del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- GARCÍA SARUBI, David, “Modelo de Estado regulador: su aparición en la jurisprudencia nacional”, *Serie artículo 105 Dilemas de control constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, abril 2016.
- GUASTINI, Ricardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Trad. Jordi Ferrer i Beltrán, España, Gedisa, 1999.

- INEGI, *125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009.
- JOHANSEN BERTOGLIO, Oscar, *Introducción a la teoría general de sistemas*, México, Limusa, 2017.
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Trad. Gemma Deza Guil, España, Planeta, 2018.
- LUHMANN, Niklas, *El derecho de la sociedad*, trad. Javier Torres Nafarrete, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2ª ed., 2005.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos Fernando, *El estado de las autonomías y el buen gobierno*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo[s]. El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, España, Thomson-Civitas, 2004.
- MONTESQUIEU, Carlos Luis De Secondat, *Del Espíritu de las Leyes*, 17ª ed., trad. de Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 2007, Colección Sepan Cuántos.
- NAVA ESCUDERO, Óscar, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa 2014.
- NEAL, Larry y CAMERON, Rondo, *Historia económica mundial, desde el paleolítico hasta el presente*, 5a Ed., trad. de Miguel Ángel Coll Rodríguez, España, Alianza Editorial, 2016.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *comentario al artículo 49 constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, 8a. ed., España, Tirant lo Blanch, 2016.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (edit.) *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

ROLDÁN XOPA, José, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

ROSAS, Alejandro y VILLALPANDO, José Manuel, *Presidentes de México*, México, Editorial Planeta, 2010.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana, Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

SANTIAGO NINO, Carlos, *Ética y Derechos Humanos un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2007.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009.

SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (edit.) *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph (comps), *Historia de la filosofía política*, trad. de Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez y Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Argentina, UNAM – EDIAR, 2005.

VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, 2a. Ed., Buenos Aires, Astrea, 2004.

ARTÍCULOS DE REVISTAS ESPECIALIZADAS Y PONENCIAS

BRUN IÑÁRRITU, Ana Luz, “Las Empresas Productivas del Estado y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, una relación acotada pero esencial en el nuevo diseño institucional en materia energética”, *Perspectivas actuales de la justicia fiscal y administrativa en Iberoamérica*, México, Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

FABIÁN RUÍZ, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Núm., 37, julio – diciembre 2017.

HAMDAN, Fauzi, “Algunas consideraciones jurídico-económicas respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación”, *Revista Quórum*, México, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, segunda época, años VI, número 57, septiembre-octubre de 1997.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, “CONEVAL como órgano autónomo en los hechos”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015.

MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, “Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, *Revista de Administración Pública INAP*, número 138, México, INAP, volumen L, no. 3, septiembre-diciembre 2015.

SOJO GARZA ALDAPE, Eduardo, “La Autonomía del INEGI en perspectiva”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración*

Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015.

TRON PETIT, Jean Claude, “Principios en derecho económico-constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (cords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. XI: Justicia, federalismo y derecho constitucional, México, UNAM-Marcial Pons, 2008.

VARGAS GÓMEZ, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, volumen L, número 3, septiembre-diciembre 2015.

ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS EN INTERNET

ACKERMAN, Bruce, Adiós, Montesquieu, Trad. de José Ignacio Morales, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año V. Núm. 9, Jul/Dic 2019, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Acerca de la ASF”, 2019, https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Tipos y Enfoques de Auditoría”, 2019, https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas.

CONEVAL, “¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?”, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf).

CORTÉS CAMPOS, Josefina, *La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías ¿necesarias?* México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2013, www.cidac.org.

CORTÉS CAMPOS, Josefina, *Conversaciones en la Ciudadela*, "División de poderes", México, Canal Judicial, 2016, <https://vimeo.com/186000365>.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007), "Las Garantías Institucionales en el Derecho Alemán y su Proyección en el Derecho de Propiedad", *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, Chile, 2007, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041321004>.

GARCÍA ROCA, Javier, "Del Principio de la División de Poderes", *Revista de Estudios Políticos*, España, número 108, abril-junio 2000. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=265&IDA=17290>.

UGALDE, Luis Carlos, "En la marea de la baja calidad del Estado", *Revista Nexos*, México, 1o de mayo de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=20787>.

OCDE, "Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México", 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>.

OCDE, "La reforma de telecomunicaciones y radiodifusión de México: Construyendo sobre los avances", 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-5-es>.

OCDE y SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE MÉXICO, "La resolución de asuntos de competencia por órganos de jurisdicción especializada y general: Balance de experiencias internacionales", 2016, <http://www.oecd.org/daf/competition/Resolucion-competencia-organos-de-jurisdiccion-especializada-y-general-2016.pdf>.

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Asistencias", 2019, http://www.senado.gob.mx/64/asistencias/2019_11_07/24.

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y recursos de reclamación consultables en www.scjn.gob.mx.

VÁZQUEZ, Daniel (coord.), *Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las Tendencias en las Entidades Federativas entre el 2000 y el*

2014, CNDH - UNAM, 2017,
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_035.pdf.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley del Banco de México, 2014, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley General de Desarrollo Social, 2018, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2017, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013, abrogada en 2019 México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2018, México, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

CRITERIOS JUDICIALES

Tesis Aislada: "DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE." Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 151-156, Tercera Parte, p. 117.

Tesis: P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708.

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

Tesis P./J. 19/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1651.

Tesis: P./J. 42/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2015, libro 25, p. 33.

Tesis: P./J. 45/2015, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2015, libro 25, p. 38.