



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL FORTALECIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN LA 4T  
PARA LA DESIGNACIÓN DE TITULARES DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
ESPECIALIDAD EN DERECHO CONSTITUCIONAL

PRESENTA:

CRISTAL PELAYO RODRÍGUEZ

DIRECTOR:

DR. RICARDO MONREAL ÁVILA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX, 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 GENERAL

<b>I. Introducción general</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I. Los Órganos Constitucionales Autónomos como entidades de fortalecimiento al sistema de contrapesos.</b>	
1.1 La división de poderes y el control de los poderes: sistema de contrapesos...	7
1.2 Visión jurídica de la Administración Pública Federal en México	12
1.2.1 Administración centralizada	18
1.2.2 Administración desconcentrada	22
1.2.3 Administración descentralizada	24
1.2.4 Administración pública paraestatal	26
1.3 Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Estado constitucional mexicano	28
1.3.1 Concepto	28
1.3.2 Origen y evolución	34
1.3.3 Tipos de autonomía	35
1.4 Funciones y competencias de los órganos constitucionales autónomos	38
1.5 Los órganos constitucionales autónomos y la sociedad civil	39
<b>Capítulo 2. El Senado de la República y los órganos constitucionales autónomos.</b>	
2.1 Participación en los procesos de elección, designación o elección de titulares y altos mandos	44
2.1.1 Junta de Gobierno del Banco Central	46
2.1.2 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	51
2.1.2.1 Comisionados	54
2.1.2.2 Consejo Consultivo	56
2.1.3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	57
2.1.3.1 Presidencia	59
2.1.3.2 Consejo Consultivo	60
2.1.4 Comisión Federal de Competencia Económica	60
2.1.4.1 Presidencia	62
2.1.4.2 Comisionados	63

2.1.5 Instituto Federal de Telecomunicaciones	65
2.1.5.1 Presidencia	66
2.1.5.2 Comisionados	69
2.1.6 Junta de Gobierno del del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	69
2.1.7 Fiscalía General de la República	72
2.1.7.1 Titular	74
2.1.7.2 Objeción del nombramiento y remoción de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción	76
2.2 Principales esfuerzos y logros de la 4T en la elección, designación o elección de titulares y altos mandos de Órganos Constitucionales Autónomos	78
2.3 Funciones de control a cargo del Senado de la República	103
<b>Capítulo 3. Propuesta para el fortalecimiento de las facultades del Senado de la República en relación con Órganos Constitucionales Autónomos.</b>	
3.1 Rendición de cuentas de los Órganos Constitucionales Autónomos	116
3.1.1 Banco de México	121
3.1.2 Comisión Federal de Competencia Económica	123
3.1.3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	125
3.1.4 Fiscalía General de la República	127
3.1.5 Instituto Federal de Telecomunicaciones	129
3.1.6 Instituto Nacional de Estadística y Geografía	131
3.1.7 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	131
3.2 Prospectiva de la 4T en relación con la ampliación de facultades del Senado de la República para la rendición de cuentas de Órganos Constitucionales Autónomos	132
3.3 Reflexiones personales sobre la prospectiva de la 4T	136
3.4 Proyecto de reforma constitucional en materia de rendición de cuentas de Órganos Constitucionales Autónomos	142
II. Conclusiones generales	146
III. Bibliografía	150

## **I. Introducción general.**

El presente estudio tiene como objetivo principal presentar una visión objetiva de las facultades de control que ejerce el Senado como poder Supremo de la Federación frente a las entidades gubernativas federales, en específico, tratándose de los Organismos Constitucionales Autónomos.

Partiendo de la teoría de la división de poderes, mediante un análisis de la norma constitucional y la legislación secundaria aplicable, se observará el funcionamiento de los Órganos Autónomos, su origen, fin, integración y su participación dentro de la estructura orgánica del Estado. En ese sentido, se observará que el actuar de estos Órganos no está sujeto a los entes tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), sino que se les ha encomendado funciones estatales específicas, con el propósito de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia en la rendición de cuentas para atender de forma eficiente y competente las demandas sociales; sin que ello signifique la adopción de tareas pertenecientes a los poderes tradicionales. Actualmente, son órganos esenciales para la constitución y evolución del Estado Constitucional de Derecho.

Asimismo, se analizará los mecanismos de control ejercidos por el Senado de la República que favorecen una rendición de cuentas por parte de dichas entidades, tales como, el ejercicio del Legislativo para el nombramiento, elección o ratificación de sus titulares y altos mandos, ya que, la participación del Senado, como órgano de control dentro del Estado, es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos definitorios del Estado democrático.

La aprobación de tratados internacionales, por ejemplo, se puede entender como una función de control, en atención a la verificación de la constitucionalidad del tratado o que se realiza en el marco preestablecido por el poder constituyente y el legislativo y en su carácter de órgano de delimitación de los actos del Poder Ejecutivo. Asimismo, la estabilidad de la administración pública, la acción de

aprobación y ratificación que tiene el Senado en nombramientos que realiza el Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios, representa una medida de control más frente al Ejecutivo.

Finalmente, si bien es cierto que los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por la facultad de ejercer, en grado supremo, un complejo de funciones públicas con la intención de frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas, la Constitución no prevé esta figura, no regula su modo de creación, ni sus características y no aclara cuál es su posición dentro de la estructura institucional del gobierno mexicano. Por lo tanto, el panorama que ofrecen los órganos autónomos no es homogéneo, mediando importantes diferencias entre ellos, las relaciones entre ellos y las demás instituciones de gobierno, destacando en específico la ausencia de obligaciones de control bien definidas sobre éstos, lo cual tendría como finalidad garantizar su adecuado y efectivo funcionamiento en beneficio de los derechos fundamentales de las personas consagrados en la Constitución. En ese sentido, ya que el Senado de la República participa en la designación de titulares de algunos de estos órganos constitucionales autónomos, es congruente y consistente que la Cámara Alta tenga facultades plenas de control sobre dichos órganos, armonizando y equilibrando así el sistema de pesos y contrapesos del Gobierno Federal.

Se establecerá la falta de una verdadera función de control respecto de los órganos constitucionales autónomos y como resultado de la presente investigación se determinará la necesidad de ampliar las facultades del Senado en materia de rendición de cuentas frente a la competencia de los Órganos Autónomos, y se propondrá una reforma constitucional a efecto de señalar de forma clara su modo de creación, sus características, y aclarar el lugar que ocupan dentro de la estructura gubernativa de nuestro país, y de esta forma, convertirse en entes con eficacia jurídica frente a las necesidades de la población, virtud que se lograra bajo una correcta rendición de cuentas.

De esta forma, se fortalecería el actuar de los organismos públicos autónomos como instituciones que tienen el propósito de fortalecer y transparentar de forma especializada la rendición democrática de cuentas de la actividad gubernativa de toda entidad del gobierno, y se destaca su función como órganos que fungen como agentes de control y supervisión.

Para el desarrollo del presente trabajo también es importante acotar las características de la denominada cuarta transformación, comenzando por señalar que “la misma tiene su origen en el movimiento social encabezado, por el Lic. Andrés Manuel López Obrador y apoyado por un gran grupo de mexicanas y mexicanos de todos los estratos políticos sociales y económicos quienes coincidieron en la idea de transformar a México desde sus raíces y bajo la responsabilidad social del estado, expresado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto a nivel federal como local; en suma, un movimiento social que por su contenido ideológico y sus propósitos logró permearse en la sociedad de cada uno de los ámbitos del país”, como lo afirma adecuadamente el Sen. Ricardo Monreal Ávila en su obra “Desafíos, el Senado en la Cuarta Transformación”.

La presente investigación seguirá una metodología deductiva, sistemática y empírica tanto de la norma constitucional, las normas especializadas, el funcionamiento de cada uno de los órganos constitucionales autónomos en donde el Senado interviene en su conformación y así como de las labores de control necesarias para vigilar su funcionamiento, todo ello partiendo de la conformación jurídica de la Administración Pública Federal.

## **Capítulo I. Los Órganos Constitucionales Autónomos como entidades de fortalecimiento al sistema de contrapesos**

### **1.1 La división de poderes y el control de los poderes: sistema de contrapesos**

Sobre la doctrina de la división de poderes existe hoy, todavía, un genuino interés por estudiarlo, a pesar de que se trata de un concepto acuñado y aplicado desde la época de la Ilustración.<sup>1</sup> Uno de los grandes pilares en los cuales se soporta el constitucionalismo contemporáneo es, sin duda, el dogma de la división de poderes como instrumento o mecanismo que, en el contexto de la vivencia social, buscaba construir en las instituciones políticas y a través de las herramientas que aporta el derecho, esto es, en formas jurídicas, una realidad que revolucionara las relaciones sociales, todas imperantes en la época.

El estudio de las problemáticas asociadas a esta doctrina se remonta más allá de los acontecimientos que llenan el espacio temporal llamado Ilustración. No es ocioso recordar que este dogma político encuentra sus raíces últimas en un pensamiento distante, en un conocimiento ajeno a las peculiaridades propias del razonamiento jurídico y político, que tenía sus intereses ubicados en algo muy diferente a la regulación de la sociedad humana. Recordamos las preocupaciones de genios renacentistas que fueron más adelante los guías originales del gran cambio de la cultura occidental que se llamó Ilustración, sus nombres eran Isaac Newton y Galileo Galilei. En efecto, los estudios de estos dos genios del pensamiento científico occidental, más preocupados por las mediciones de los cuerpos celestes y sus movimientos que por las conductas de los seres humanos en sociedad fueron, sin embargo, el germen de los grandes cambios que en el campo de las regulaciones jurídicas tuvieron luego los nombres con los cuales los anales de la historia del derecho los consigna: el constitucionalismo y la codificación,

<sup>1</sup> Por ejemplo, la base de datos Dialnet, de la Universidad de La Rioja, contiene 582 registros de documentos referidos a la cuestión de la división de poderes, entre artículos, libros y tesis doctorales. [https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL\\_TODO=divisi%C3%B3n+de+poderes](https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=divisi%C3%B3n+de+poderes)

los dos extraordinarios movimientos de contenido normativo que dan contenido al gran cambio desde la cultura jurídica pre ilustrada hacia el derecho moderno.<sup>2</sup>

Los estudiosos de los fenómenos sociales que acontecieron durante la etapa de la Ilustración suelen considerar que las ciencias sociales están en deuda con el desarrollo de las ideas de los genios superiores que estudiaban los fenómenos físicos, como Newton o Galileo. Estos científicos estaban preocupados por explicar y medir fenómenos físicos, por estudiar movimientos y problemas del universo, ciertamente no de los acontecimientos sociales. Sin embargo, sin sus explicaciones relativas al funcionamiento del orden en el cosmos, al movimiento regular y medible de los cuerpos celestes, estudios e investigaciones que buscaban comprensión y posibilidad de medición de estos fenómenos de un orden natural, apoyados en la búsqueda de explicaciones con apoyo en la razón, ya no en la fe. Sin esos aportes, no se hubiera logrado avanzar hacia la búsqueda de una razón semejante, una que pudiera entender y, principalmente, medir las causas de los movimientos en las relaciones entre las personas en las cuestiones sociales.

El nuevo pensamiento que buscaba las luces de la razón para lograr el conocimiento de las cosas, en general, y ya no con apoyo en las verdades del evangelio, para comprender las características de la naturaleza humana, haría posible que se pudiera construir un orden social apoyado en reglas idóneas de comportamiento, adecuadas a esa naturaleza, imitando o adaptando, mediante la regulación del comportamiento de los seres humanos, la formación de un orden social semejante al que Newton maravillosamente explicaba en el estudio de los cuerpos celestes.

Se trataba pues, de ordenar a la sociedad, de encontrar o establecer un orden análogo al que los físicos nos compartían al describir científicamente las realidades de los cuerpos celestes. El encontrar las condiciones o características propias de la naturaleza humana permitiría -según se quería- que la sociedad y sus miembros, a

<sup>2</sup> Consúltese, en general para estas ideas, a Iglesias, María del Carmen, *El pensamiento de Montesquieu. Política y ciencia natural*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 13 a 21.

través de la ordenación de las relaciones entre los seres humanos, lograran también la vida en armonía.

En esta narrativa se inserta la invocación de la institución jurídica que aboga por que en las instituciones públicas el poder se encuentre dividido, que no se concentre, como estaba antes del constitucionalismo, en las oscuras etapas del absolutismo monárquico. Ahora, con un nuevo ser humano, que se atreve a conocer, que utiliza la razón -y no la fe aportada por la religión- para acceder al conocimiento, será posible ordenar la sociedad, y se hará a través del derecho.

La ordenación se dará a través de las constituciones, y estas tendrán como soporte o contenido dos pilares fundamentales: el Estado tiene límites para su acción fijados en el catálogo de los derechos fundamentales, en primer lugar; y en segundo lugar, como complemento indispensable, que las actuaciones de los órganos del Estado se desarrollen dentro de un sistema de distribución de competencias, de manera semejante a como los cuerpos celestes mantienen su equilibrio por su sola disposición o posición.<sup>3</sup>

Estos nombres y estas ideas no fueron ajenos a las experiencias de nuestros padres constituyentes. Antes bien, estaban presentes en las mentes y los trabajos de quienes forjaron las experiencias constitucionales primeras que forjaron jurídicamente el Estado mexicano. Su huella quedó marcada en el pensamiento de nuestros originarios creadores del constitucionalismo mexicano. Están invocados en la exposición de motivos del constituyente de 1824, como nos lo recuerda el maestro Tena Ramírez.<sup>4</sup>

Con estas primeras ideas, que invocan el contexto en el cual se construyó la teoría de la separación de poderes, podemos avanzar a recordar que ella ha sido entendida como la organización de tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, de una manera que sea la propia división de estos poderes la que produzca un freno entre ellos mismos, “que el poder frene al poder” reza la sacramental frase que quiere encapsular el ideal que resulta de esta separación de poderes. La

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México Vigésima edición, 1984, pp. 22 y ss.

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, Porrúa, México, 2008, pp. 161 y ss.

doctrina se asocia, principalmente, con los nombres de John Locke y el Barón de Montesquieu.

Pero los rasgos teóricos de la doctrina de separación de poderes no son pacíficos. En particular, en relación con el pensamiento del Barón de Montesquieu, no es extraña la afirmación que sostiene que el pensador francés solamente entendía la existencia de dos poderes, propiamente el legislativo y el ejecutivo, y Montesquieu afirmaba que el poder judicial era, en algún sentido, “un poder nulo”. Esta categorización dual asignada por Montesquieu a los poderes del Estado se entiende bien al admitir que “el judicial no es poder en el sentido que no representa ningún sector social”,<sup>5</sup> como sí ocurre con el ejecutivo y el legislativo, toda vez que estos últimos sí eran auténticos representantes de estamentos sociales. Sin embargo, el judicial sí es un poder mas no en el mismo sentido, aunque sí lo es en uno diverso, en tanto que los jueces son una instancia necesaria para tutelar los derechos de los gobernados, lo que significa que es un freno a los gobiernos despóticos. Pero si es esta la función fundamental de la división de poderes, parece entendible que “con el tiempo dicha división buscó la consolidación de una sociedad regida por el imperio de la ley. Esto quiere decir que el poder legislativo debe crear el mandato legal; el poder ejecutivo debe ejecutar la ley y administrar la sociedad, y deben existir unos jueces para que el mandato de la ley se aplique irrevocablemente en los casos concretos sometidos a su conocimiento y decisión”<sup>6</sup>

Por ello, el poder como institución, como órgano, como sujeto de derecho público se diseña separado en las constituciones, esto es, se asigna a distintos sujetos o titulares de esos diferentes órganos. La literatura que estudia este fundamental dogma del constitucionalismo sostiene que la visión organicista de la teoría debe estudiarse asociada a un enfoque que tome en consideración a las funciones constitucionales. No parece suficiente -se indica- explicar que las atribuciones se otorgan de manera separada a diferentes órganos y que estos órganos se

encuentran integrados por sujetos diferentes. Se afirma que la

<sup>5</sup> Bordalí Salamanca, Andrés, “La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXX (Valparaíso, Chile, 1er. Semestre de 2008, p. 192.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 195.

organicista es una visión muy formalista de la doctrina. Parece más adecuado interpretar la doctrina de la división de poderes a la manera en que se ha entendido por la teoría de los “checks and balances”, la cual sostiene que “la organización constitucional del Estado se da para evitar el desconocimiento o desborde de los límites fijados para las actividades de los órganos del poder público, mediante el establecimiento de controles y chequeos entre las mismas instituciones públicas, procurando encontrar un equilibrio para su funcionamiento”.<sup>7</sup>

En este diverso contexto, el término controles evoca la facultad o poder de revisar o supervisar las actividades de las demás ramas del gobierno; y el término balance o equilibrio se refiere a la facultad de cada rama del poder público de ejercer sus competencias o facultades para limitar el poder de los otros poderes.

De esta manera, la asignación de facultades jurídicas o poderes para realizar las diversas funciones constitucionales, esto es, la función legislativa, la función ejecutiva y la función jurisdiccional se construye de manera tal que dichas funciones son cumplidas estableciendo controles recíprocos, por ejemplo, el presidente tiene el poder de promulgar una ley, antes de su publicación y también tiene el poder de vetarla, con efectos importantes al interior del Congreso. Esto es, se requiere la acción concurrente de los diversos órganos constitucionales, de manera que la función legislativa se realiza mediante el concurso de los poderes legislativo y ejecutivo, aunque la participación de ambos no tenga el mismo peso. Puede decirse que a fin de que los actos de poder se realicen se hace necesaria no solamente la separación para evitar los abusos de poder, sino también la combinación necesaria para realizar actos válidos. Por ello, legislar es una tarea que comparten el poder ejecutivo y el legislativo.

En palabras de un constitucionalista argentino, de conformidad con la teoría de los pesos y contrapesos, los órganos “no son diseñados como compartimentos separados sino como partes relacionadas entre ellas y con controles recíprocos. Así se asegura al legislativo la facultad de destituir a los miembros del ejecutivo

<sup>7</sup> CHAUX DONADO, Francisco José, “Ingeniería constitucional. La evolución del *checks and balances* en el Estado Social de Derecho”, *Universitas*, 126, 2013, p. 93 <file:///C:/Users/52553/Downloads/6122-Texto%20del%20art%C3%ADculo-23711-2-10-20130924.pdf>

mediante el denominado juicio político. Al ejecutivo, por su parte, se le reconoce la posibilidad de oponerse a una ley sancionada por la legislatura mediante el veto que, a su vez, el legislativo puede superar insistiendo en su sanción por una mayoría especial de los legisladores presentes en la sesión. También se consagra la supremacía de la Constitución, a la que deben conformarse las normas jurídicas que se dictan en su consecuencia y la gestión de las autoridades de cualquier nivel.”<sup>8</sup>

La institución de la división de poderes se mantiene firme en el constitucionalismo mexicano, como parece ser igual en el constitucionalismo occidental. Sin embargo, no se le quiere ver igual a como se le veía y apreciaba en distintas etapas de nuestro constitucionalismo. Es verdad que la distribución de poderes y funciones, en los tres órdenes básicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial permanece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM) y, a su lado, en las constituciones de nuestras entidades integrantes de nuestra federación. Pero no se le entiende hoy como el paradigma inamovible que parecía sostener la distribución de poder que, en ciertas experiencias estatales, se acompaña también con otras maneras de distribuir el poder, aunque su lógica y sus presupuestos son muy diferentes: nos referimos al federalismo.

En este contexto es en donde se inserta la irrupción de las novedosas formas de organización llamadas Órganos Constitucionales Autónomos, que surgen al calor de las discusiones sobre la correcta limitación de poderes y la eficacia en el trabajo de los órganos de poder.

## **1.2 Visión jurídica de la Administración Pública Federal en México**

El punto de partida para un estudio jurídico de la Administración Pública Federal (en adelante, APF) ha de colocarse en la Constitución. La carta fundamental establece un régimen presidencial con un titular del Ejecutivo que dirige la APF.

<sup>8</sup> Anselimo, Valeria L., “La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 13, núm. 46, 2016, p. 189.

Constituye la fuente jurídica de mayor jerarquía aplicable a la APF en, al menos, tres ejes de desarrollo normativo:

Eje orgánico: establece un esquema fundamental de organización de la totalidad de la APF, en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al fijar que la APF se estructura en dos grandes ámbitos: el centralizado y el paraestatal, cuyos elementos normativos fundamentales estarán en una ley orgánica emitida por el Congreso de la Unión. Este eje orgánico contiene también la determinación de la dirección de la función administrativa federal, a cargo del titular del Ejecutivo Federal, al fijar que este es el titular de la APF. La dirección de la APF puede entenderse como resultado de la totalidad de los artículos contenidos en la CPEUM, pero en donde cabe destacar especialmente -pero no de manera exclusiva- el artículo 89 que contiene las atribuciones del Ejecutivo federal.<sup>9</sup> Eje de acción: La Constitución señala otro sustancial ámbito atinente a la APF, en su relación con el Ejecutivo, cuando dispone que el titular de este Poder Supremo elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, el cual constituye el corazón de la acción de la APF, durante un sexenio. Las disposiciones constitucionales fundamentales atinentes al denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática se encuentran en los artículos 25, 26, 28 y 73. En este mismo eje de la actuación de la APF puede encuadrarse el conjunto de disposiciones reguladoras del ejercicio de construcción del presupuesto de egresos federal, el cual constituye el instrumento que da soporte a las actuaciones de los órganos de la APF y que, naturalmente, se engarza con el sistema de planeación mencionado. La faceta presupuestal de la planeación encuentra su soporte constitucional principalmente en los artículos 74, especialmente la fracción IV; el propio 73, entre otros más, que otorgan la competencia al titular del Ejecutivo federal para participar en la construcción del Presupuesto, conjuntamente con la Cámara de Diputados.

Eje de regulación: la tercera vertiente de desarrollo normativo que nos parece encontrar en la Constitución es la que contiene las disposiciones que fijan facultades

<sup>9</sup> La estructuración en dos grandes categorías de organización administrativa fue incorporada a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981.

de emisión de disposiciones jurídicas que desarrollen los contenidos constitucionales fundamentales. Destaca, señaladamente, la facultad reglamentaria otorgada al Ejecutivo en la fracción I del artículo 89 constitucional, la cual encuentra un importante complemento en otras formas específicas de ejercicio de facultad normativa como los decretos, los acuerdos y las órdenes “del Presidente”, como lo prescribe el artículo 92. Estas consideraciones no obvian otras facultades de participación del Ejecutivo en el desarrollo del orden jurídico aplicable a la APF, como es a través de su participación en el proceso legislativo tanto ordinario como constitucional, en tanto que el Ejecutivo tiene la facultad de presentar iniciativas en estos procedimientos normativos, de conformidad con el artículo 71 constitucional, en su fracción I, a través de la cual participa de manera significativa en el proceso de creación de normas constitucionales y legales. Puede también considerarse en este mismo eje de regulación, el singular y poderoso instrumento de regulación que la fracción XVI del artículo 73 constitucional le otorga al Ejecutivo, a través de la puesta en funcionamiento de las facultades del Consejo de Salubridad General, órgano que depende de manera directa del Ejecutivo, creado desde 1917 para enfrentar las situaciones de grave riesgo sanitario como las pandemias. Las facultades consisten en el poder para emitir disposiciones generales vinculantes en todo el territorio nacional, orientadas a enfrentar tales calamidades.

De las tres vertientes o ejes mencionados en los párrafos antecedentes nos enfocaremos en el primero de ellos, habida cuenta que es la perspectiva orgánica de los entes denominados Órganos Constitucionales Autónomos (en adelante, OCA) la que es objeto de este estudio.

El constituyente de 1917 conformó en la Carta Fundamental una APF casi idéntica a la que había sido creada 60 años antes en la Constitución de 1857. En 1917, el mencionado artículo 90 disponía un texto que sería prácticamente réplica del artículo 86 de 1857. En febrero de 1917, el texto constitucional correspondiente, que iniciaba vigencia, rezaba así: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el

Congreso por una ley, que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría”.<sup>10</sup>

La coincidencia entre los dispositivos constitucionales de la Constitución de 1857 y los de la Constitución de 1917, creadores de las correspondientes estructuras de la APF, puede obedecer a que la fuente de inspiración de la APF seguía siendo el modelo francés de administración pública. En este punto es de interés recordar que el surgimiento de la rama jurídica llamada Derecho Administrativo suele apuntar a la figura de Teodosio Lares quien, a mediados del siglo XIX, realizó un estudio pionero en México en la materia, con el extenso título *Lecciones de derecho administrativo, dados en el Ateneo Mexicano por su socio de número el señor licenciado Teodosio Lares, miembro del Senado e individuo de varias academias científicas y literarias*, en el cual, según aprecia la historiadora del derecho María del Refugio González, “se encuentran los postulados básicos del derecho administrativo de acuerdo con la doctrina francesa, y que según su autor podrían ser instrumentados en México”.<sup>11</sup>

El modelo de organización administrativa establecido en el mencionado artículo 90 de la Constitución de 1917 pervivió, como ya se ha apuntado, durante más de seis décadas. Actualmente, este artículo establece la organización fundamental de la APF en las dos grandes categorías mencionadas al establecer lo siguiente: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Esta reforma constitucional formó parte de un programa de reforma administrativa que cristalizó, entre otras iniciativas adicionales a la reforma constitucional mencionada, en la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973, op. cit.*, pp. 623 y 805.

<sup>11</sup> González, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, McGraw Hill, México, 1999, pp. 74 y 75.

(en adelante, DOF) el 29 de diciembre de 1976.<sup>12</sup> Esta Ley ha sido el ordenamiento jurídico secundario que ha operado como el dispositivo legal fundamental creador de la estructura organizacional de la APF, desde su creación. Naturalmente, ha sido objeto de múltiples cambios, muchos ciertamente de envergadura mayor, pero conserva la regulación de una estructura dual de la APF en un sector central y otro paraestatal.<sup>13</sup>

Cabe aquí mencionar otro ordenamiento de importancia, que ha acompañado a la LOAPF como un instrumento legal regulador de las bases de la organización de la APF, ahora en la vertiente paraestatal, se trata de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (en adelante, LFEP) que fue emitida ya en la siguiente administración, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, y publicada en el DOF de 14 de mayo de 1986. Esta diversa ley constituye una pinza que completa los aspectos legales fundamentales de la APF, en su configuración dual, en tanto que, si bien la LOAPF contempla al sector paraestatal, las disposiciones destinadas a su regulación son pocas, aunque las más básicas, como más adelante se verá.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Así lo recuerda Pichardo Pagaza, este “magno programa de reforma administrativa” -como este autor lo califica- constituyó uno de los tres programas de gobierno estratégicos de la administración del Presidente José López Portillo, los otros dos fueron el de alimentos y el de los energéticos, y el impulso lo dio la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, una poderosa oficina que formaba parte de la Presidencia de la República, entre otras más. Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública. 1. Bases y Estructura*, INAP-CONACYT, México, 1984, p. 196.

<sup>13</sup> La LOAPF abrogó, por cierto, en su primer artículo transitorio la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual había sido emitida en 1958. El propio nombre de esta última ley evidencia el universo orgánico que llenaba la APF antes de la emisión de la LOAPF, que se entendía limitado básicamente a un sector central, aunque existían órganos descentralizados y empresas estatales.

<sup>14</sup> Esta ley abrogó, en su artículo transitorio segundo, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970. Por cierto, la emisión de esta Ley Federal de las Entidades Paraestatales no fue del todo pacífica pues, por ejemplo, el maestro Acosta Romero sostuvo que, en su opinión, una buena técnica legislativa aconsejaba reformar la LOAPF para regular con detalle el ámbito de la administración paraestatal en lugar de emitir uno nuevo, diverso. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1988, México, p. 129.

Una vez hecha esta presentación de los elementos jurídicos definitorios básicos de la APF en México, pasamos a realizar un análisis de las características fundamentales de los ámbitos de la APF.

Para ello, es importante formular aquí una precisión, la cual justifica el desglose analítico que sigue a continuación. Si bien la disposición constitucional fundamental construye un espacio dual de la APF, uno centralizado y otro paraestatal, la legislación secundaria, en específico la LOAPF en su artículo 3o. establece que la administración pública paraestatal se desdobra de la siguiente manera:

**“Artículo 3o.** El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados.

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

III. Fideicomisos.”

Con apoyo en esta última disposición, los estudiosos de la organización administrativa ofrecen clasificaciones con mayor detalle a la establecida constitucionalmente. De esta manera, citamos primero al maestro Gabino Fraga, quien señala que en la APF son cuatro las formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración, la descentralización (que, a su vez, se subdivide en descentralización administrativa por servicio, por región y por colaboración) y la administración paraestatal.<sup>15</sup> A su vez, la clasificación del profesor Acosta Romero es análoga, especificando que a la centralización, la desconcentración y la descentralización se suma una cuarta categoría constituida por empresas públicas “estructuradas fundamentalmente bajo la forma de sociedades mercantiles” y, finalmente, los fideicomisos públicos.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1993, 32ª. Edición, 1993, pp.131 y ss.

<sup>16</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, pp. 112 y 113.

En este trabajo se admite una clasificación de cuatro formas de organización de la APF: centralizada, desconcentrada, descentralizada y paraestatal, esto es, la centralizada admite una desagregación en centralizada en sentido estricto, una desconcentrada y una descentralizada, y la paraestatal.

### 1.2.1 Administración centralizada

Siguiendo a Fraga, “la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración”.<sup>17</sup> El texto es claro al señalar que la relación de jerarquía define a esta modalidad de organización administrativa.

Como bien explica el profesor Roldán Xopa, la centralización no es solamente una forma de organización administrativa, sino también una técnica de organización o una técnica para diseñar las relaciones interorgánicas en que se basa en la jerarquización.<sup>18</sup>

Esa relación de jerarquía, definitoria de la administración centralizada, se materializa a través de la presencia de diversos poderes, según el maestro Fraga: coloca, en primer lugar, un poder de decisión, en tanto que -afirma- “no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones”, y a ese primer poder de decisión, agrega otros con los cuales colma el contenido de la relación de jerarquía, propia de la centralización administrativa: poder de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y poder para resolver conflictos de competencia. De los poderes señalados, los de nombramiento, de mando, de vigilancia y disciplinario, nos aclara el autor, se refieren a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados, mientras que los poderes de revisión y para la resolución de conflictos de competencia se refieren a los actos que dichos titulares realizan.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Fraga, *op. cit.*, p. 166.

<sup>18</sup> Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, novena reimpresión, mayo de 2018, p. 217.

<sup>19</sup> Fraga, *op. cit.*, pp. 167 a 172.

La identificación de este conjunto de poderes que dan contenido a la relación de jerarquía es normalmente admitida por la doctrina. Sin embargo, una opinión ligeramente discrepante ofrece el profesor Roldán Xopa, para quien el “poder de decisión” no es definitorio pues “más que un poder derivado de la jerarquía atiende al tipo de atribución que tienen los órganos o los cargos”, para el autor, lo relevante -dice- es la “decisión como mando”.<sup>20</sup>

Para entender el sentido de la relación de jerarquía, se proporcionan a continuación las definiciones que explican los significados jurídicos de los poderes que dan contenido a esta relación jerárquica que es, a su vez, definitoria de la forma de organización administrativa centralizada. Seguimos para esto el texto de Gabino Fraga, pues es el referente de otros trabajos posteriores, pero también se harán puntuales referencias a algunas consideraciones y distinciones presentadas por el profesor Roldán Xopa, quien apostilla las siguientes definiciones:<sup>21</sup>

a) Poder de nombramiento: facultad de autoridades superiores para designar a los titulares de los órganos que les estén subordinados. Roldán Xopa agrega en el nombramiento la facultad de remoción, que es “la otra cara del nombramiento”, en ambos casos, dice este último autor, puede entenderse que el ejercicio de estas potestades puede ser libre o condicionada, o bien jurídicamente o por razones asociadas a la funcionalidad de las facultades de la autoridad que ejerce estos poderes.

b) Poder de mando: facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los niveles inferiores, señalándoles lineamientos para ejercer sus atribuciones. Su correlato, nos recuerda Roldán Xopa, es el deber de obediencia de los funcionarios inferiores. Su incumplimiento supone la posibilidad de incoar responsabilidades, ya administrativas, ya laborales. Sin embargo, prima el principio de legalidad de los actos realizados en cumplimiento de las órdenes dictadas, esto es, se trata de un deber de obediencia ciertamente legítimo, ajustado a derecho. En este punto hay discrepancia con Fraga, para quien es mejor privilegiar

<sup>20</sup> Roldán Xopa, *op. cit.*, consúltese la cita a pie de página número 7 del Capítulo 5 de su libro *Derecho Administrativo*, citado.

<sup>21</sup> Fraga, *op. cit.*, pp. 166 a 172. Y para las posiciones de Roldán, véase su obra citada, Roldán Xopa, *op. cit.*, pp. 216 a 222.

la obediencia y, en caso de fincamiento de responsabilidades, apunta a recordar el criterio de la exclusión de responsabilidad por deber de obediencia a superior legítimo.

c) Poder de vigilancia: consiste en la facultad de un superior de realizar actos materiales orientados a exigir rendición de cuentas, o practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de asuntos, para conocer el desempeño correcto de sus funciones por parte de los empleados inferiores.

d) Poder disciplinario: que consiste en la facultad del superior de sancionar o imponer correctivos a los inferiores, como consecuencia de conductas de estos últimos que transgredan los deberes del servicio público. El traslado del poder sancionador al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de la facultad de conocer de responsabilidades de servidores públicos, nos advierte Roldán Xopa, “cuestiona de raíz el poder disciplinario de la administración”, amén de considerar que se ha atenuado el poder disciplinario del superior, quien conserva facultades solamente de ejecutar sanciones menores.

e) Poder de revisión: es una facultad para revisar actos de los empleados inferiores, ya de manera previa para autorizarlos o *ex post*, para suspenderlos, anularlos o modificarlos, y

f) Poder de resolución de conflictos de competencia: asociado a la naturaleza propia de la administración centralizada, en casos de conflicto competencial, se instituye la facultad de un superior para resolver conflictos de competencias entre empleados u órganos inferiores, ya porque dos -o más- la reclamen como propia o, por el contrario, porque ninguno la admita.

Debe apuntarse que el profesor Roldán Xopa agrega otro elemento definitorio, otro poder o facultad a la relación de jerarquía, le llama poder presupuestario, el cual consiste, dice el autor, en una “técnica de control” que se expresa en las diversas etapas del procedimiento presupuestario: programación y preparación del anteproyecto del presupuesto, y en las etapas de ejercicio y control del mismo. El poder se ejerce cuando “los funcionarios superiores determinan las políticas, las prioridades de gasto y, por tanto, de acción de la organización

administrativa”.<sup>22</sup> El punto es interesante al aportar este autor un elemento que no parece encontrarse en el resto de la literatura mexicana más común sobre el derecho administrativo.

Finalmente, referimos que las dependencias que integran la estructura de la APF centralizada son la propia presidencia de la República, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>23</sup> Hacemos mención, asimismo, de los denominados tradicionalmente por la doctrina administrativista organismos intermedios, que son las comisiones intersecretariales, reguladas en el artículo 21 de la LOAPF, creadas por el Ejecutivo de manera transitoria o permanente, para el despacho de los asuntos en que deben intervenir dos o más secretarías, a las cuales pueden incorporarse las entidades paraestatales. A ello se suma ahora las comisiones consultivas y las comisiones presidenciales, modos de organización administrativa intermedia, incorporadas en el mismo dispositivo 21 de la LOAPF a partir de una reforma a este ordenamiento publicada en el DOF el 11 de noviembre de 2018. Una mención debe aquí hacerse a los denominados gabinetes, que son instancias administrativas reguladas por el artículo 7 de la LOAPF, que se constituyen por disposición del Ejecutivo, integrados por secretarios y funcionarios de la APF, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten.

### 1.2.2 Administración desconcentrada

Un valioso punto de partida para identificar esta modalidad de organización administrativa puede ser el del profesor Serra Rojas, en tanto entiende que la desconcentración es una modalidad de la administración pública centralizada que se distingue por ciertos rasgos de la forma centralizada de la administración. Este administrativista señala que la desconcentración administrativa “se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a

<sup>22</sup> Roldán Xopa, *op. cit.*, p. 222.

<sup>23</sup> Conviene apuntar que en 2012 desaparecieron los departamentos administrativos de la APF centralizada. Véase el artículo 90 de la CPEUM.

quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La conferencia que se les confiere no llega a su autonomía”, concluye este autor.<sup>24</sup>

La definición transcrita es de interés porque ofrece un flanco importante para acceder al estudio de los Órganos Constitucionales Autónomos, que son calificados, atendiendo a su origen o antecedentes, como una modalidad especial de los órganos desconcentrados o de los descentralizados. Es decir, los Órganos Constitucionales Autónomos conformaron una categoría específica de organización de la APF con singulares características, y más tarde fueron dotados de categorías específicas y convertidos en órganos constitucionales, semejantes o equiparables a los que conforman los poderes fundamentales del Estado, abandonando su condición de órganos pertenecientes al ámbito propio del derecho administrativo. Sin embargo, esto último se reserva para el siguiente apartado. Aquí se revisarán las características propias de la forma de organización de la APF llamada desconcentración administrativa. Esta forma desconcentrada de organización administrativa tiene su punto de apoyo jurídico en el artículo 17 de la LOAPF, que construye esta figura en los siguientes términos: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Esta disposición no ha variado, conserva la redacción original, en lo esencial, pues solamente ha sido reformada en una ocasión, para suprimir la referencia a los departamentos administrativos. Es posible interpretar, en consecuencia, que la disposición fija claramente los elementos definitorios de los órganos desconcentrados, que podemos mencionar a continuación:

- a) Están integrados a una secretaría de Estado.

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. Tomo Primero, Porrúa, México, 1979, p. 472.

- b) Se mantiene la relación de jerarquía con el titular de la correspondiente dependencia.
- c) Cuentan con facultades o competencias específicas, esto es, tienen autonomía.
- d) Esas competencias o facultades se refieren a materias o territorios concretos, y
- e) El instrumento de creación ha de ser una disposición jurídica, la cual, si bien el artículo la fija como disposición legal, es entendida en sentido lato, y puede ser también reglamentaria, o por medio de acuerdo o decreto.

El tema de la personalidad jurídica de los órganos desconcentrados es de interés. De hecho, se parte de la afirmación de la falta de personalidad jurídica de estos órganos, como elemento definitorio, como lo afirman Villaseñor Lagar<sup>25</sup>, Roldán Xopa o Acosta Romero, aunque estos dos últimos aclaran inmediatamente que hay excepciones a esta característica, como es el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, creado por ley en 1946, cuya ley vigente de creación es de 1984, o el Instituto Nacional de Antropología e Historia, creado por ley en 1939, también con personalidad jurídica. Sin embargo, parece que puede admitirse que los desconcentrados, en la gran generalidad de los casos, carecen de personalidad y esta la tienen solamente por excepción.

Acosta Romero recuerda que la desconcentración puede soportarse en modalidades diversas y señala la desconcentración vertical y la desconcentración regional. La primera, dice, “consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior”; la regional, en cambio, agrega a la delegación de facultades a órganos inferiores, el ingrediente de que se trata de una delegación que puede ejercerse en un espacio geográfico limitado.<sup>26</sup> Estas modalidades tienen su soporte jurídico en lo dispuesto por el artículo 17 de la LOAPF, ya mencionado anteriormente.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, Villanueva Lagar, José, “Orto, reiteraciones y disimulos en la desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública* N° 67-68, INAP, México, 1986, p. 80.

<sup>26</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, pp. 320 y 321.

Por último, referimos un interesante tipo de órgano que forma parte de la APF en esta modalidad de órganos desconcentrados por territorio, denominado: delegaciones de programas para el desarrollo. Se trata de un órgano que cumple una importante función social y según el artículo 17 Ter de la LOAPF:

tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Lo que captura nuestro interés en este novedoso órgano desconcentrado es que aquí la LOAPF no deja claras las relaciones de jerarquía entre el Ejecutivo, la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General mencionada, pues dicha Coordinación, según reza el segundo párrafo de este numeral 17 Ter, estará bajo el mando directo del Presidente de la República; sin embargo, el párrafo tercero señala que las delegaciones serán coordinadas por la oficina denominada Coordinación de Delegaciones, al mismo tiempo, dichas delegaciones “estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.” En este órgano específico se observa confusión en el diseño de las disposiciones que constituyen esa relación de jerarquía definitoria de la APF centralizada.

### 1.2.3 Administración descentralizada

El modelo que se tiene presente en la doctrina es el aportado por el maestro Fraga. Este autor sostiene que la descentralización “...consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir

respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.”<sup>27</sup>

Seguidamente, sostienen tres posibles causas de la creación de esta clase de órganos: en primer lugar, satisfacer ideas democráticas e imprimir eficacia a la gestión de intereses locales; en segundo lugar, satisfacer exigencias de orden técnico de la materia que corresponda, de manera que sea mejor sustraer estas cuestiones del conocimiento de los órganos centrales de la APF; finalmente, la conveniencia que elementos particulares que no forman parte de la APF intervengan. A cada causa posible le asigna un nombre: descentralización por región, la primera; descentralización por servicio, la segunda; y descentralización por colaboración, la última.

La CPEUM regula en diversas disposiciones cuestiones atinentes a diversos organismos descentralizados. Como ejemplos, el órgano constituido en el artículo 3o. para coordinar el sistema educativo nacional; el organismo responsable de proveer el servicio de radiodifusión, contemplado en el artículo 6o.; o el órgano encargado de ejercer la función conciliatoria prevista en el artículo 123 constitucional, entre otros más, no menos importantes. Cabe recordar que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad fueron ejemplos de organismos descentralizados, pero que, por reforma de 2013, la CPEUM los convirtió en otra categoría de órganos que se llaman empresas productivas del estado.

El enfoque jurídico necesario para ubicar los órganos de la APF obliga a recordar aquí que la LOAPF y la LFEP constituyen una pinza jurídica muy importante para identificar los elementos normativos más importantes que regulan a los organismos descentralizados. La LOAPF señala en su artículo 3o. que los organismos descentralizados forman parte de la APF paraestatal. Aquí no hay distinción en otras categorías. Esta disposición se concreta con otra también de relevancia mayor, la definición normativa de organismos descentralizados se encuentra en el artículo 45 de la mencionada LOAPF, en los siguientes términos:

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

<sup>27</sup> Fraga, *op. cit.*, p. 198.

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

Por su parte la LFEP desarrolla algunas cuestiones de importancia para la operación y funcionamiento de los organismos descentralizados. Se puede afirmar que esta ley es, de alguna manera “residual”, pues ciertamente regula a las entidades paraestatales. Sin embargo, pero quedan fuera de su ámbito de aplicación un importante conglomerado de entidades, como lo señalan sus artículos 3o. al 5o. Entre las excepciones se encuentran, por ejemplo, las universidades autónomas, las entidades del sector financiero, instituciones como el IMSS, el ISSSTE o el ISSFAM, las empresas productivas del Estado, entre otras más, en relación con las cuales, o bien no les es aplicable esta ley porque estas instituciones tienen sus propias normativas, o bien la LFEP es aplicable pero solamente de manera supletoria.

El número de organismos descentralizados que forman parte de la APF es amplio, y sus características hacen factible su agrupación por categorías. Parece importante concluir que dentro de este importante grupo de entidades que integran el espacio paraestatal se encuentran algunas que forman parte de la categoría de Órganos Constitucionales Autónomos.

#### 1.2.4 Administración pública paraestatal

Es verdad que el término “paraestatal” ha sido criticado por su falta de “contenido jurídico”, como lo asienta Fraga<sup>28</sup>. Pero parece que puede interpretarse que la expresión tiene el contenido jurídico que le ha dado el artículo 3o. de la LOAPF ya citado, cuando establece que “la administración paraestatal” está integrada por organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y, finalmente, fideicomisos.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Fraga, *op. cit.*, pp. 197 y 198.

<sup>29</sup> Considero que es acertada la opinión que ofrecen Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza cuando asientan que “paraestatal” no es más que un término que quiere significar “lo que está al lado de lo estatal”, esto es, que sí es administración pública, pero no es la centralizada. Y nos recuerdan que el término entidades suele reservarse para usarlo al referirnos a los órganos que no forman parte de la APF,

Primero, se mencionarán, brevemente, a las empresas de participación estatal, en general, y a los fideicomisos, tomando en cuenta que los organismos descentralizados ya han sido tratados y las instituciones de crédito y de seguros y fianzas requerirían un tratamiento especial.

Las empresas de participación estatal son un conjunto numeroso de entidades constituidas principalmente en la forma de sociedades anónimas de capital variable. También, algunas guardan la forma de asociaciones civiles, especialmente las que su objetivo se asocia con actividades educativas o de investigación. Es verdad que subsisten muchas empresas de participación estatal a pesar del proceso de “adelgazamiento” del Estado que operó en los últimos sexenios, a partir, fundamentalmente, de las administraciones delamadridista y salinista. Pero en las épocas de las políticas que defendían una significativa intervención del Estado en la economía, el número de las entidades paraestatales era ciertamente muy superior. Sobre esto, Pichardo Pagaza afirmaba en 1984, que “el crecimiento del sector paraestatal en México ha sido muy rápido. En 1946 existían 150 unidades paraestatales, organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos; y en 1982 su número ascendió a 964”.<sup>30</sup> Hasta antes de la aprobación del Decreto por el que se reformaron y derogaron diversos ordenamientos legales, eliminándose 109 fondos y fideicomisos públicos<sup>31</sup>, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, refería que el número ascendía a escasamente a 202, incluyendo fideicomisos y empresas productivas del Estado.<sup>32</sup>

Nos referiremos, por último, a la tercera categoría legal de entidades paraestatales, los fideicomisos públicos. La figura es tomada originalmente del derecho privado, pero retomada para el campo del derecho administrativo. El

Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, Prólogo de Genaro Góngora Pimentel. Porrúa, México, 1994, p. 125.

<sup>30</sup> Pichardo Pagaza, *op. cit.*, p. 222.

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de noviembre de 2020, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020)

<sup>32</sup> Véase la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF de 15 de agosto de 2019, disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5568027&fecha=15/08/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5568027&fecha=15/08/2019)

fideicomiso público es definido, según el Diccionario Jurídico Mexicano, como “un contrato a través del cual el gobierno federal o alguna de las entidades de la administración pública federal, como fideicomitente, constituye en una institución financiera (bancos casas de bolsa, aseguradoras, afianzadoras) expresamente autorizada para actuar como fiduciaria, con un patrimonio con bienes del dominio público (previa su desincorporación) o privado de la Federación, para la realización de un fin lícito y determinado.”<sup>33</sup> Hasta el 15 de agosto de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportaba la existencia de 18 fideicomisos en su lista de entidades paraestatales de la APF.<sup>34</sup>

La condición singular de los fideicomisos públicos no les confiere personalidad jurídica propia, pero la institución fiduciaria que administra los bienes fideicomitidos opera como el sujeto de derecho responsable de la administración y operación de los fideicomisos, y cuenta -o puede contar- con personal responsable de la operación denominado delegado fiduciario especial, así como con directores generales.<sup>35</sup>

### **1.3 Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Estado constitucional mexicano**

#### **1.3.1 Concepto**

Es correcto iniciar las referencias a los Órganos Constitucionales Autónomos invocando un documento jurídico. Suele invocarse la tesis de jurisprudencia del

<sup>33</sup> Véase Voz “Fideicomiso público” en Diccionario Jurídico Mexicano D-H, IJ-UNAM, Porrúa, México 2004. El fideicomiso como entidad paraestatal está inspirada en la operación mercantil denominada fideicomiso, la cual tiene las tres figuras mencionadas en la definición transcrita, según dispone el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En el campo del derecho administrativo se convierte en una entidad administrativa, por disposición de la LOAPF y la LFEP, y se somete a las disposiciones legales correspondientes.

<sup>34</sup> Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, mencionada en cita anterior.

<sup>35</sup> Puede servir de ejemplo el fideicomiso público denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que la página nos presenta también el nombre del director general. <https://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/federal/ejecutivo/fonatur>

Pleno de la SCJN transcrita a continuación como un pronunciamiento fundamental de nuestro máximo tribunal sobre esta cuestión:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los Órganos Constitucionales Autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los Órganos Constitucionales Autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Jurisprudencia P./J. 20/2007, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

Considero que es posible encontrar en esta tesis dos cuestiones fundamentales que deben resaltarse, ambas de enorme relevancia. La primera, se refiere a la reconfiguración del principio constitucional de división de poderes. En este punto, la contundente afirmación de la jurisprudencia acerca de que ya no es constitucionalmente correcto “concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (poderes)”, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial es clara. No obstante, hace pensar que, a partir de esta jurisprudencia, es correcto entender que el artículo 49 de la CPEUM ya podría ser reinterpretado para decir algo así como *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los demás órganos a los que esta Constitución les otorgue autonomía, los cuales podrán reunir dos o más de estos poderes en un solo cuerpo jurídico*. Apuntamos esto solamente porque es verdad que la creación de esta clase de órganos constitucionalmente autónomos ha dado pie a un replanteamiento extraordinario en la parte orgánica de la Constitución mexicana, como resultado de la creación de estos OCA. Esta reforma, por cierto, ya fue propuesta por el profesor Ackerman en uno de sus estudios sobre estos órganos.<sup>37</sup>

No es del todo novedad este replanteamiento del principio constitucional de la división de poderes. En una conferencia impartida por el entonces ministro Ortiz Mayagoitia y publicada en la Revista del Consejo de la Judicatura Federal en 2006, explicaba a los asistentes, como contexto para comentar la justificación de la creación de Órganos Constitucionales Autónomos en el ámbito de los estados, que “en nuestro constitucionalismo contemporáneo existe una gran cantidad de excepciones a dicha teoría y que, de igual manera, ha habido una marcada tendencia a crear Órganos Constitucionales Autónomos con muy diversas funciones.”<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”. Carpizo, Jorge y Carol B. Arriaga (Coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, UNAM-IIJ-Facultad de Derecho, México, 2010.  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2834-homenaje-al-doctor-emilio-o-rabasa>

<sup>38</sup> Véase Ortiz Mayagoitia, Guillermo, “La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, en *Revista del Instituto de la Judicatura*

La segunda cuestión fundamental que debe subrayarse, a partir de la jurisprudencia transcrita, es precisamente el señalamiento de los elementos definitorios que la SCJN ha establecido para esta forma de organización estatal. Nuestro máximo tribunal encuentra las siguientes características esenciales para la existencia de estos OCA:

- a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución Federal.
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

También, de este conjunto de elementos definitorios de los OCA se extraen consecuencias de señalada significación. El primero es de carácter más bien formal, pues refiere a la creación del órgano con autonomía otorgada precisamente en la Constitución. Pero los restantes aducen cuestiones materiales. Por ejemplo, el inciso b), que establece un tipo específico de relaciones con los demás órganos del Estado, las cuales deben estar circunscritas a las de coordinación, con lo que la Suprema Corte de Justicia echa por tierra la posibilidad de encontrarnos con órganos administrativos, habida cuenta que estos, como se ha dicho, suponen una relación básica de jerarquía y algún nivel de autonomía, pero no es coordinación la palabra que define las relaciones entre los órganos de la APF con los tres poderes básicos, como se ha visto. A esto, naturalmente, se agregan los contenidos de los incisos c) y d). El primero, la independencia funcional y financiera, que puede también coexistir con los niveles de autonomía de algunos órganos administrativos. Finalmente, la que refiere a las funciones primarias u originarias del Estado, según lo señala el inciso d), las cuales puede adscribirse a las funciones de legislar, juzgar y ejecutar.

Parece claro que el tema desborda las fronteras del estudio de la APF y se sumerge en el constitucionalismo, habida cuenta del choque con el pilar

fundamental de la doctrina de la división de poderes, entendida en el sentido tradicional. Puede caber aquí la pregunta sobre el concepto de “división de poderes” que se tiene en esta tesis transcrita de la Suprema Corte pues no explicita un significado de este concepto, ya que la jurisprudencia solamente asienta que la creación de los OCA “no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes”, bajo el argumento de que solo son autónomos e independientes de los poderes primarios, pero siguen conformado el entramado de órganos del Estado, y además atienden necesidades torales de la sociedad mexicana, según asienta la tesis de referencia.

Puede decirse que en esta jurisprudencia el término autonomía adquiere un sentido de mucha mayor fuerza que la misma expresión cuando es referida a órganos autónomos al interior de la APF, y, además, esta tesis de jurisprudencia transcrita se usa junto con la palabra “independencia”, de significado acaso más potente. Por otra parte, también la tesis afirma que estos poderes atienden necesidades torales, las cuales no están allí especificadas, pero puede inducirnos a buscar esa importancia reconociendo las cuestiones que atienden estos OCA, es decir, parece aquí conveniente estudiar los objetivos de los Órganos Constitucionales Autónomos que han sido creados y descubrir allí la significación mayor de las funciones que cumplen, por ejemplo, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral, por mencionar tres ejemplos.

Estas cuestiones invitan a considerar si el dogma o doctrina de la división de poderes habría de reconstruirse, a la luz de la aparición de estos nuevos modos de organización básica del Estado, y de las excepciones y distinciones que refiere el ministro Ortiz Mayagoitia en su conferencia citada. Por ejemplo, puede no parecer correcto concluir que la doctrina se enriquece solamente porque los poderes básicos son más de tres, pues no parece ser el caso de un problema numérico sino de la posición o consideración constitucional del órgano en cuestión o de su grado de autonomía. Asimismo, no puede obviarse el estudio de los efectos que generan estas modalidades de construcción del entramado orgánico del poder que ejerce las funciones primarias del Estado en el tema de la democracia representativa, pues

acaso pueda no ser suficiente para justificar la plena legitimidad de estos órganos la sola indicación de que sus titulares son nombrados por los órganos de representación popular. En fin, parece conveniente avanzar en los estudios sobre estas cuestiones.<sup>39</sup>

Puede haber una cierta confusión conceptual entre los órganos con autonomía constitucional y otra categoría de órganos, pero de cuño administrativo, los llamados órganos reguladores, que conviene puntualizar para superarla. Sobre esta clase nueva de órganos, el profesor Roldán Xopa apunta que han aparecido en el horizonte de la APF numerosos órganos desconcentrados, pero autónomos, siendo una desconcentración de “nuevo tipo” soportada en la idea de que “para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la “política”, y por el contrario, un espacio de libertad que permita que la “técnica” sea el ámbito de decisión administrativa”. Roldán tiene claro que esta modalidad de órgano regulador puede expresarse en la forma de órgano desconcentrado, órgano descentralizado o bien órgano con autonomía constitucional.<sup>40</sup>

El texto transcrito presenta ya las causas posibles de la confusión, la que puede ser provocada por dos razones. La primera es que, siguiendo el hilo de la explicación del autor, al menos dos OCA, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, tuvieron anteriormente el estatus de órganos desconcentrados.<sup>41</sup> En esa condición, la literatura especializada los clasificó, en algún momento anterior, correctamente como órganos reguladores y pertenecientes a la APF. Pero es claro que, en su actual estatus, ambos órganos

<sup>39</sup> Es útil acercarse al documentado libro, muy citado, del profesor John Ackerman sobre el tema, con el título *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/8.pdf>

<sup>40</sup> Roldán Xopa, op. cit., p. 233.

<sup>41</sup> La Comisión Federal de Competencia fue creada por la Ley Federal de Competencia, hoy abrogada, mientras que la Comisión Federal de Telecomunicaciones lo fue por la Ley Federal de Telecomunicaciones, también abrogada.

forman parte de la categoría de Órganos Constitucionales Autónomos. La segunda causal de posible confusión entre órganos desconcentrados y Órganos Constitucionales Autónomos se encuentra en el hecho de que, tanto los órganos reguladores como los constitucionales autónomos, pueden encontrar razones similares para justificar su creación, soportadas en la insatisfacción de la operación de las instituciones, insatisfacción que la creación de los órganos reguladores busca superar.

### 1.3.2 Origen y evolución

El origen de los OCA impone la necesidad de responder de manera previa a la pregunta cuáles son los órganos que tienen esta categoría. La doctrina suele reconocer la existencia de 10 entidades dentro de esta categoría de órganos del Estado. Estos órganos son agrupados de conformidad con un criterio que atiende los periodos o fechas de creación, el cual, según el profesor Fabián Ruiz, permite identificar una primera generación de OCA, la cual estaría integrada por el Banco de México, creado en 1925, pero con autonomía a partir de 1993; el Instituto Nacional Electoral, con autonomía constitucional a partir de 1996, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 1999. Una segunda generación es la que agrupa al resto de órganos con autonomía constitucional, los restantes siete: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Fiscalía General de la República (FGR).<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Fabián Ruiz, José. “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora” *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre, 2007, p. 86. El artículo en cita menciona todavía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pero este órgano fue extinguido mediante la abrogación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por disposición de la Ley Reglamentaria del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de

Hemos dicho que varios órganos con autonomía constitucional conformaban las filas de la APF, ya centralizada o paraestatal. Es el caso del Banco de México, el cual fue creado originalmente como sociedad mercantil (1925), y alcanzó autonomía en 1993, mediante reforma constitucional al artículo 28.<sup>43</sup> Ya mencionamos los antecedentes de la COFECE y del IFT como órganos desconcentrados de la APF, y alcanzaron el estatus de órganos constitucionales a inicios de la administración peñanietista, también por reforma constitucional. En el mismo sentido, la CNDH fue creada como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El INEGI fue, en su origen, también órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Al INE se le identifica el pasado controlador de las elecciones, a partir de la extinta Comisión Federal Electoral, que funcionaba en la Secretaría de Gobernación, presidida por el Secretario de Gobernación. La Fiscalía General de la República también cuenta con la historia de la Procuraduría General de la República como su antecedente, igualmente controlada por el Presidente de la República. A su vez, el CONEVAL detentó la condición de organismo descentralizado federal. Finalmente, el INAI fue creado como organismo descentralizado federal no sectorizado.<sup>44</sup>

### 1.3.3 Tipos de autonomía

A partir del sexenio del Presidente Peña Nieto, como se ha visto, se multiplicaron los Órganos Constitucionales Autónomos. Va creciendo el número de órganos a los que se refiere el hipotético “nuevo artículo 49 constitucional”. Se ha

septiembre de 2019. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

<sup>43</sup> Zeind Chávez, Marco Antonio, “El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado Mexicano”, en *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*. Nueva Época, Núm. 8, enero-junio 2018, p. 71 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/35774/32703>

<sup>44</sup> Maldonado Sánchez, Adán, “Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional; de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional”, *Jurídica Ibero*. Revista electrónica, Vol. 6, 2 de enero de 2019, [Jurídica Ibero - Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional: de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional](https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/35774/32703)

discutido la proliferación de estos órganos y se dice que esta obedece a una crisis de institucionalidad que se pretende atender a través de la consolidación de los órganos especializados en la materia, los mencionados OCA, según afirmó Roldán Xopa en una conferencia dictada en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.<sup>45</sup>

La multiplicación de los OCA conlleva que las condiciones de autonomía de estos órganos no sean equivalentes. Puede afirmarse que, en tanto requieren encontrar su creación en el texto constitucional, tienen una autonomía constitucional, la cual los convierte, según se ha visto en el texto de la tesis jurisprudencial transcrita, en órganos equivalentes a los llamados “poderes de la Federación”.

Las modalidades de las autonomías que caracterizan a los OCA, según el profesor Ugalde Calderón, son las siguientes:<sup>46</sup>

a) *Autonomía técnica*: definida como “la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.”

b) *Autonomía orgánica o administrativa*: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Este punto, al suprimir la condición de jerarquía de órganos administrativos, toca en su centro la condición definitoria de los órganos administrativos, como se ha mencionado.

c) *Autonomía financiera-presupuestaria*: se materializa en la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos

Véase la nota a pie de página número 41.

<sup>45</sup> Coloquio desarrollado en el Senado de la República, denominado La Constitución análisis rumbo a su centenario celebrado entre el 13 y 11 15 de abril de 2015, Sesión estratégica número 8, que contó con la participación de este autor, entre otros más [https://www.senado.gob.mx/BMO/index\\_htm\\_files/Temas\\_Estrategicos\\_T\\_8\\_distribucion.pdf](https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Temas_Estrategicos_T_8_distribucion.pdf)

<sup>46</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial*, núm 29, 2010, pp. 253 a 264 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277>

económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines, lo que redundaría en su independencia económica.

d) *Autonomía normativa*: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

e) *Autonomía de funcionamiento*: “es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa”, y

f) *Autonomía plena*: constituye, dice el autor “una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa”.

Las anteriores expresiones de autonomía quizá permiten afirmar que no determinan independencia de los órganos, toda vez que existen nexos con otros órganos constitucionales, específicamente los que cuentan con legitimación democrática, el ejecutivo y el legislativo, en la integración de los titulares de los órganos con autonomía constitucional. Efectivamente, el Congreso de la Unión participa en la totalidad de los procesos de nombramiento de los órganos en estudio, y el Ejecutivo en su mayoría. En estos ejercicios de control parlamentario *ex ante* la Cámara de Senadores tiene una posición privilegiada pues interviene en el procedimiento de designación de titulares de ocho órganos autónomos: el CNMCE, el INAI, el INEGI, la COFECE, el IFT, la Fiscalía General de la República, la CNDH y el Banco de México. La Cámara de Diputados, en cambio, participa solamente en el nombramiento de los miembros del INE y del CONEVAL. A su vez, el Ejecutivo federal participa en los procedimientos de nombramiento de los siguientes OCA: INEGI, CONEVAL, COFECE, IFT, Fiscalía General y Banco de México. Por tanto, en los casos de los nombramientos de titulares del INAI, INE y CNDH no existe un diálogo entre poderes constitucionales para realizar esos nombramientos, pues el Ejecutivo está ausente de ellos.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Maldonado Sánchez, op. cit., pp. 104 a 108. Véase la nota a pie de página número 41.

También, incide en el tema de la autonomía de los OCA la regulación sobre la remoción de sus titulares, en tanto que pueden ser removidos por causas graves. En general, todos los servidores públicos de los OCA están sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título IV de la Constitución federal. Sin embargo, sus titulares, de conformidad con la disposición del artículo 110 de la misma, pueden ser sometidos a juicio político.

Las consideraciones anteriores no parece que permitan arribar a un concepto equivalente al poder de nombramiento que se analizó al estudiar las características de la relación de jerarquía que es propia del universo de los órganos integrantes de la APF. Las disposiciones constitucionales y legales, así como las interpretaciones judiciales y doctrinales no permiten sostener una similitud tal sino, al contrario, una autonomía garantizada jurídicamente.

#### **1.4 Funciones y competencias de los Órganos Constitucionales Autónomos.**

Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen el soporte normativo constitucional indispensable para satisfacer su especial condición orgánica. Además, en todos los casos, la legislación secundaria establece las disposiciones relevantes que regulan su organización y su funcionamiento. Vamos a presentar esquemáticamente, en un pequeño cuadro elaborado por el profesor Fabián Ruiz, la información fundamental sobre las disposiciones constitucionales reguladoras de estos órganos, así como el objetivo o misión por la cual han sido creados en el ordenamiento mexicano.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Tomamos como base, en particular para la descripción de la misión de cada uno de los órganos, el referido artículo del profesor José Fabián Ruiz, ya citado. La información constitucional a que hace referencia este Cuadro puede ser consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>  
Véase la nota a pie de página número 41.

## Cuadro 1

### Legislación fundamental y misión de los Órganos Constitucionales Autónomos

ÓRGANO	CONST.	MISIÓN
Banxico	28	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.
INE	41	Fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
CNDH	102-B	Proteger los derechos humanos.
INEGI	26-B	Coordinar y armonizar la generación y administración de información geográfica de interés nacional
COFECE	28-IV	Proteger al proceso de competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados.
IFT	6°	Regular el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.
CONEVAL	26-C	Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social.
INAI	6°	Garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales.
FGR	102-A	Procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.

Fuente: José Fabián Ruiz

### **1.5 Los Órganos Constitucionales Autónomos y la influencia de la participación de la sociedad civil en su funcionamiento.**

La relación entre la sociedad civil y los Órganos Constitucionales Autónomos puede ser vista en un doble enfoque. Por una parte, a través de análisis de la legitimidad democrática que ellos poseen o de la cual carecen, en el entendido que la sociedad civil participa a través del juego de la democracia representativa en la integración y control de dichos entes públicos. Por otra parte, identificando las posibilidades de influencia de los miembros de la sociedad civil en la operación de estos órganos.

El primer enfoque presenta un dilema que está en el fondo de la justificación de los órganos en estudio, como lo sostiene Roldán Xopa, “en su totalidad los Órganos Constitucionales Autónomos tienen un diseño que excluye a la integración

de sus órganos de gobierno de la legitimación proveniente del voto. Hay en esto un déficit de legitimación democrática” En otras palabras, no existe una legitimación por vías democráticas en la conformación de los titulares de los OCA, porque sus miembros no arriban al cargo por elección popular. Esta peculiaridad ha llevado a estudiosos, como es el caso de John Ackerman, a sostener que el surgimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos permite entenderlos como organismos que “buscan expandir la clásica división tripartita del poder con el fin, tanto de fortalecer la vigilancia y el control de las acciones gubernamentales como de inaugurar nuevas sendas para la participación ciudadana en los asuntos públicos.” Puede entenderse que se asocia con el control del poder, en el sentido clásico de la doctrina, pero también para lograr construir formas de participación de la sociedad civil diversa a la democracia representativa.<sup>49</sup> Análoga postura asume el profesor Cárdenas Gracia para quien “se requiere un diseño constitucional diferente, que democratice y transparente el funcionamiento de los Órganos Constitucionales Autónomos. El cambio más importante tiene que ver con el método de elección de los titulares”, método que, en su opinión, debe asociarse a la soberanía popular.<sup>50</sup>

Ante esta actitud de orientación “prodemocrática”, el profesor Roldán afirma que “La presencia de los Órganos Constitucionales Autónomos se inserta en una lógica diversa que supera las razones sustentadas en los frenos y contrapesos y la legitimidad democrática y que se inscribe en otra basada en la corrección funcional.”<sup>51</sup> Se entiende que no es lo central, para este autor, la cuestión de los efectos democráticos que la creación y operación de los Órganos Constitucionales

<sup>49</sup> Ackerman, John, *Autonomía y Constitución. El nuevo Estado democrático*, UNAM-IIJ, México, 2016, p. 207 Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4139-autonomia-y-constitucion-el-nuevo-estado-democratico>

<sup>50</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.) *Poderes tradicionales y Órganos Constitucionales autónomos*, UNAM-IIJ, México, 2020, pp. 3-26 Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6169-poderes-tradicionales-y-organos-constitucionales-autonomos>

<sup>51</sup> Roldán Xopa, José, “La autonomía constitucional de los órganos reguladores. Hacia una reconstrucción conceptual”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.) *Poderes tradicionales y Órganos Constitucionales autónomos*, op. cit, pp. 27-44.

Autónomos puedan generar; para Roldán Xopa su justificación o legitimidad se encuentran en la eficiente operación de ellos asociada a sus fines o cometido, a su misión, como se ha mencionado.

Parece posible encontrar en las dos posturas interpretativas apuntadas que se preocupan por la participación de la sociedad civil en la operación de los Órganos Constitucionales Autónomos, pero mientras que para la primera el énfasis se coloca en la apertura a la participación social abierta, la segunda le importa una diversa participación social, de orden técnico.

Planteada de esta manera la cuestión, la influencia de la sociedad civil en la operación de los órganos parece que puede diferir a partir precisamente del énfasis que se coloque en la cuestión de la participación de la sociedad en los nombramientos de sus miembros. Si el énfasis se coloca en una posición de la democracia asociada a la idea de soberanía popular, puede considerarse que la sociedad participa aportando la pluralidad de actitudes o puntos de vista que es propia de las posiciones democráticas. En cambio, si la balanza se inclina por admitir que la sociedad participa solo a través de un proceso de selección de “los mejor preparados” para ejercer el cargo de titular de estos órganos, ya por su conocimiento técnico y experto o su compromiso con causas de derechos humanos o con el juego democrático, entonces la participación social se ve importantemente reducida. El primer enfoque privilegia la participación social, el segundo, en cambio, enfatiza la especialidad funcional, la objetividad, imparcialidad y neutralidad en los órganos.

Para concluir el presente Capítulo, se destaca que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha creado desde 1994, contemplando sus funciones y organización, Órganos Constitucionales Autónomos, los cuales tienen legitimación para promover controversias constitucionales, como una de sus garantías institucionales.

Si bien no existe una norma jurídica que defina qué es un Órgano Constitucional Autónomo, existen algunos elementos que los caracterizan como tales, es decir, se tienen determinadas notas distintivas, conforme a las cuales es válido afirmar que se trata de órganos del Estado que surgen con la idea de propiciar

un equilibrio constitucional que, independientemente de los poderes tradicionales, son para distribuir funciones y competencias, haciendo más eficaz las actividades que tiene que realizar el Estado, los cuales están en la Constitución y su fin es realizar funciones especializadas.

Asimismo, todos estos órganos requieren contar con estabilidad constitucional, autonomía de gestión y financiera, autonomía normativa, nombramiento por la ciudadanía o por méritos, que tengan facultades contenciosas y, de forma progresiva, adquieran más facultades, manteniendo una vinculación directa y cercana con los poderes tradicionales del Estado.

## **Capítulo 2. El Senado de la República y los Órganos Constitucionales Autónomos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la existencia de nueve Órganos Constitucionales Autónomos : el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>52</sup> y la Fiscalía General de la República.

Aunque no existe un acuerdo sobre la definición acerca de lo que es un órgano constitucional autónomo, la Tesis del Poder Judicial P./J.20/2007 señala que son aquellos que *surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado*<sup>53</sup>.

Algunas características de los Órganos Constitucionales Autónomos, relacionadas con el Poder Legislativo son: a) la autonomía político-jurídica en el

<sup>52</sup> En 2004 se creó el primer antecedente del actual CONEVAL con la creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en la Ley General de Desarrollo Social que buscaba medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. Es en 2014, con la publicación Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral agregó el apartado C al artículo 26 con lo que se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. En el proceso de designación de sus órganos de gobierno, el Senado no tiene participación.

<sup>53</sup> Tesis P./J.20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

sentido de que gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; b) la autonomía financiera o de gasto para disponer de sus fondos con plena libertad, lo cual implica que pueden determinar sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto ,que es sometido a la aprobación del Poder Legislativo; c) la responsabilidad de presentar informes y realizar comparecencias ante el Poder Legislativo; y d) no estar sujetos a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo<sup>54</sup>.

Dussauge afirma que la creación de estos órganos representa una de las transformaciones jurídicas, políticas y administrativas más significativas de las últimas décadas y su surgimiento ha sido llamativo porque genera cuestionamientos respecto a sus efectos potenciales en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano<sup>55</sup>.

## **2.1 Participación en los procesos de elección, designación o elección de titulares y altos mandos**

El Senado de la República posee facultades diversas en lo que respecta a los procesos de elección y designación de los y las titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos. A continuación, se detalla el papel del Senado en los procesos de designación más recientes de 7 de los 9 órganos. En ese sentido, se analiza el proceso para designar a los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Federal de Competencia Económica, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones; la Junta de Gobernadores del Banco de México; el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la Junta de Gobierno del Instituto

<sup>54</sup> Pedroza, Susana, “Los Órganos Constitucionales Autónomos”, en López Olvera, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 218-219.

<sup>55</sup> Dussauge, Mauricio, “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, p. 24.

Nacional de Estadística y Geografía; y el titular de la Fiscalía General de la República. A este respecto, el cuadro 1 especifica las fechas de las reformas constitucionales en las que se otorgó al Senado de la República la facultad para nombrar a titulares o miembros de los Órganos Constitucionales Autónomos.

**Cuadro. Fechas de reformas constitucionales en las que se facultó al Senado para el nombramiento de miembros de Órganos Constitucionales Autónomos**

<b>Órgano</b>	<b>Fecha de la reforma constitucional</b>
1. Banco de México	20 de agosto de 1993
2. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	7 de febrero de 2014
3. Comisión Nacional de Derechos Humanos	3 de septiembre de 1999
4. Comisión Federal de Competencia Económica	11 de junio de 2013
5. Instituto Federal de Telecomunicaciones	11 de junio de 2013
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7 de abril de 2006
7. Fiscalía General de la República	10 de febrero de 2014

Fuente: Elaboración propia, con base en publicaciones del Diario Oficial de la Federación.

### **2.1.1 Junta de Gobierno del Banco Central.**

El artículo 28 de la Constitución de 1917 previó la existencia de un banco único emisor de billetes, controlado por el gobierno federal. El proceso de creación del banco duró ocho años debido a las precarias condiciones del país y pese al interés del gobierno en crear esa institución, cuya actividad era necesaria para aliviar la astringencia monetaria y la aguda escasez de crédito. Luego de la creación del Banco de México en 1925, se logró aliviar dichas problemáticas mediante la emisión de billetes y el financiamiento de créditos<sup>56</sup>.

En 1935 y 1936 se llevaron a cabo las reformas a la Ley Monetaria de 1931, y en 1932 y 1936 se realizaron cambios a la legislación del Banco de México, con lo que el régimen de patrón metálico se sustituyó por el de moneda fiduciaria, confiriéndose al banco central las facultades de emitir billetes y determinar el monto de las acuñaciones de moneda. Estos procesos se consolidaron con la legislación aplicable al sistema financiero expedida en 1941, de manera que se ampliaron las atribuciones del Banco de México para regular la circulación monetaria, el crédito y los cambios, otorgando al Poder Ejecutivo la dirección de las políticas monetarias y cambiarias<sup>57</sup>.

Décadas más tarde, la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en diciembre de 1984, estableció la organización básica de la institución financiera y la constituyó como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios. En ese momento, la administración del Banco se encomendó a la Junta de Gobierno, la Comisión de Crédito y Cambios, y al Director General.

La Junta de Gobierno se conformaba por once integrantes, que incluían a los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial; el Director General del Banco de México; el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los respectivos

<sup>56</sup> Borja, Francisco, "El nuevo régimen del Banco de México", *Comercio Exterior*, México, 1995, vol. 45, núm. 1, pp. 12-13.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores; el Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos, y tres personas de reconocida competencia en materia financiera, designadas por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que no prestaran servicios de carácter laboral a las citadas dependencias, organismos y entidades<sup>58</sup>.

Posteriormente, en agosto de 1993, el Banco de México se convirtió en el primer órgano autónomo constitucional del país. Esto ocurrió mediante una reforma al artículo 28 de la Carta Magna, la cual mencionaba que el Banco Central sería autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración<sup>59</sup>.

La autonomía de la banca central se dio en tres etapas: la primera se presentó desde la fundación del Banco de México en 1925, hasta 1938 con las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México. En este lapso quiso garantizarse la independencia del órgano central, con apoyo en sus leyes orgánicas. La segunda etapa inició con la devaluación de 1954 y terminó en 1970. En esta fase estuvieron a la cabeza del Banco figuras de prestigio intelectual, quienes pudieron reivindicar las bondades de que la banca central operara libre de interferencias políticas. Por último, la tercera etapa se materializó a partir de la promulgación de una nueva ley para el Banco de México a finales de 1993, cuya motivación fue suprimir la posibilidad de que el crédito primario fuera utilizado sin prudencia<sup>60</sup>.

En este contexto, la tendencia hacia una economía de mercado se acentuó durante la época en que gobernó Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Algunas de estas transformaciones significativas ocurrieron en el ámbito de las finanzas, tal como sucedió con la autonomía del Banco de México, la cual sirvió para enviar un mensaje claro del compromiso del gobierno mexicano con la economía de mercado.

<sup>58</sup> Ley Orgánica del Banco de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984.

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993.

<sup>60</sup> Turrent y Díaz, Eduardo, "Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México", *Banco de México. Documentos de Investigación*, México, 2007, núm. 10, pp. 3-5.

Esta última decisión legal también implicaba el establecimiento de un candado contra el gasto inflacionario de los gobiernos<sup>61</sup>.

El objetivo principal del Banco es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Su conducción está a cargo de personas cuya designación se realiza por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones<sup>62</sup>.

A partir de 1993, la administración del Banco ha estado a cargo de la Junta de Gobierno y un Gobernador. El párrafo séptimo del artículo 28 constitucional prevé que la conducción del Banco de México estará en manos de personas que serán designadas por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o, cuando esta se encuentre en receso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La Ley del Banco de México señala que su Junta de Gobierno se integrará por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento señalado en el párrafo anterior. Entre dichos miembros, el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien preside la Junta de Gobierno. Los demás integrantes se denominan Subgobernadores<sup>63</sup>. El cargo de Gobernador dura seis años y el de Subgobernador ocho años<sup>64</sup>.

Entre las numerosas facultades de la Junta de Gobernadores se encuentran: resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal, fijar las políticas y criterios, conforme a los cuales el Banco realiza sus operaciones, expedir las normas y criterios generales a los que se sujeta la elaboración y ejercicio del

<sup>61</sup> Ortiz, Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Citado en Alberro, Irina, "Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia", *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, México, 2010, vol. XIII, p. 95.

<sup>62</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

<sup>63</sup> Banco de México, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7B487C7959-0A26-13AF-F4D0-936E90475F9D%7D.pdf> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2020).

<sup>64</sup> Ley del Banco de México. Última reforma publicada en el DOF el 10 de enero de 2014.

presupuesto del gasto corriente e inversión física del Banco, y nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno y a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución<sup>65</sup>.

Existen diversos motivos que podrían llevar a la remoción de algún miembro de la Junta de Gobernadores; por ejemplo, utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo. En este sentido, corresponde a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción, previa solicitud del Presidente de la República o de al menos dos de sus miembros. El dictamen de remoción se formulará por la resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno y será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para emitir una resolución definitiva<sup>66</sup>.

Por su parte, el Gobernador del Banco deberá comparecer ante comisiones del Senado de la República cada año, durante el segundo período ordinario de sesiones, a rendir un informe del cumplimiento del mandato y tendrá a su cargo la administración del Banco, la representación legal de este y el ejercicio de sus funciones<sup>67</sup>.

La importancia de la autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos, como el Banco de México, radica en la priorización del mérito y del conocimiento en la selección de sus miembros<sup>68</sup>. Dado que estos poseen mandatos que no coinciden con el ciclo electoral (usualmente más extensos que los cargos de origen democrático), se otorga estabilidad e independencia a las políticas públicas bajo su dirección. Los miembros de los órganos autónomos son independientes de los partidos políticos, lo que les otorga una autonomía decisoria, de forma que

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Roldán, José, “La autonomía constitucional de los órganos reguladores. Hacia una reconstrucción conceptual”, en López Olvera, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 29-30.

desempeñan tareas asociadas tradicionalmente con la órbita de actuación del Poder Ejecutivo, pero lo hacen de una forma no partidista, técnica y fuera de la administración tradicional<sup>69</sup>.

La importancia del Senado en el proceso de designación de la Junta de Gobierno del Banco de México garantiza no solo el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, sino que evalúa la capacidad y experiencia de los candidatos mediante la entrevista y el escrutinio de su trayectoria profesional. Esto lleva a reducir el riesgo de abuso de poder y a mejorar el desempeño del órgano autónomo.

El procedimiento aplicable para el ejercicio de esta atribución es el siguiente:

- Recibida la comunicación, el presidente de la Mesa da cuenta al Pleno y turna el expediente a la comisión que le corresponde dictaminar, para verificar que el expediente se acompaña de la documentación comprobatoria del cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo por la Constitución o las leyes.
- De encontrarse alguna omisión o defecto en la documentación, la comisión o comisiones lo comunican al presidente de la Mesa Directiva para que requiera de inmediato al Ejecutivo Federal a que la complete o corrija.
- Verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión o comisiones pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda.
- Dicha comparecencia la convoca el presidente de la comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso y se desarrolla de tal modo que permita a los senadores evaluar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar.

<sup>69</sup> Ruiz, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2017, núm. 37, pp. 118-119.

- La comisión elabora el dictamen que concluye con un resolutivo, a través del cual se aprueba o no el nombramiento.
- El acuerdo de aprobación se vota nominalmente y requiere la mayoría absoluta de los votos aprobatorios de los senadores presentes en la sesión.
- El acuerdo correspondiente se publica en la Gaceta y se notifica a las autoridades correspondientes.
- El presidente de la Mesa puede acordar que la protesta constitucional la preste el miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México en la misma sesión o en sesión posterior.

La Ley del Banco de México no señala plazos para que el Senado resuelva sobre el particular. (Artículo 28, CPEUM).<sup>70</sup>

### **2.1.2 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

El 6 de diciembre de 1977, el derecho al acceso a la información fue contemplado por primera vez en la Constitución mediante una reforma al artículo 6o.; sin embargo, en ese momento no existía un mecanismo para hacer efectivo ese derecho<sup>71</sup>. El artículo 6o. contemplaba en la parte final la frase que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Ello dio origen a un debate sobre si el contenido del artículo implicaba la posibilidad de que el Estado tuviera un mayor control sobre los medios de comunicación masiva. En realidad, lo que establecía era el derecho de la ciudadanía a conocer la información generada por las autoridades<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Garita Alonso, Arturo et al., *La función legislativa en el Senado de la República*, 2ª ed., Mesa Directiva, Senado de la República, México, 2018, p. p. 243 - 244.

<sup>71</sup> Kurczyn, Patricia, "La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales", *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, p.140.

<sup>72</sup> López Ayllón, Sergio, "El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o. de la Constitución mexicana", *Cuadernos de Transparencia*, México, 2015, núm. 17, p. 12.

Más adelante, a finales de los años noventa, la Suprema Corte reconoció el derecho de acceso a la información, pero se carecía de un procedimiento para ejercerlo<sup>73</sup>. Fue hasta 2002 cuando se promulgó la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, conformado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo<sup>74</sup>. En esencia, esta ley creó los procedimientos y las instituciones para permitir que cualquier persona pudiera presentar una solicitud de acceso a la información y que las autoridades estuvieran obligadas a responderla<sup>75</sup>.

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. constitucional. La fracción III del artículo establece que *toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos*. Por su parte, la fracción IV señala que *se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión*. Esta modificación a la Constitución estableció el acceso a la información como un derecho fundamental de todos los mexicanos<sup>76</sup>.

Posteriormente, en 2014, el IFAI adquirió autonomía técnica y de gestión con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna mediante una reforma constitucional en materia de transparencia<sup>77</sup>. La reforma fue el resultado de un amplio debate al interior del Congreso de la Unión, en el que diversos servidores públicos y académicos expusieron la necesidad de contar con un organismo público autónomo,

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>74</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

<sup>75</sup> López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 13.

<sup>76</sup> *Ibidem.*, p. 8.

<sup>77</sup> Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014.

independiente en sus decisiones y que garantizara el acceso a la información y la protección de datos personales<sup>78</sup>.

Los tres ejes fundamentales de la reforma de 2014 fueron: el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, con lo que las y los ciudadanos pueden conocer la información que poseen los partidos políticos, sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos; la consolidación de un sistema nacional de transparencia; y el establecimiento de nuevas facultades para el IFAI, como la de interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el derecho a la transparencia y el acceso a información pública<sup>79</sup>. En mayo de 2015, con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se adoptó el actual nombre del organismo: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)<sup>80</sup>.

El INAI es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales<sup>81</sup>. El artículo 6o., Apartado A, fracción VIII constitucional señala que el INAI tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad u organismo que forme parte de alguno de los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos<sup>82</sup>.

El Instituto se compone por el Comisionado Presidente, los Comisionados, la Secretaría General, la Secretaría de Acceso a la Información, la Secretaría

<sup>78</sup> Reforma en materia de transparencia, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13\\_Transparencia.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66464/13_Transparencia.pdf) (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020).

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015.

<sup>81</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2017.

<sup>82</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

Protección de Datos Personales y distintas Direcciones Generales. Asimismo, cuenta con un Consejo Consultivo, cuyos miembros emiten opiniones no vinculantes al Instituto acerca de temas como transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales.

### **2.1.2.1 Comisionados**

El Pleno, órgano máximo de dirección del INAI se integra por siete comisionados, los cuales duran en su puesto siete años. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Una de las responsabilidades del Comisionado Presidente, nombrado por los propios comisionados, es rendir un informe anual ante el Senado de la República<sup>83</sup>.

Tras la reforma constitucional en materia de transparencia que dio origen al actual INAI, el Senado de la República, en la entonces LXII legislatura, intervino en el nombramiento de las y los siete comisionados del naciente organismo. El proceso, que duró del 25 de febrero del 2014 al 30 de abril de 2014, atravesó por distintas etapas que fueron reconocidas por su apertura y estrecha colaboración con la sociedad civil.

Entre las facultades más relevantes de los Comisionados se encuentra vigilar el cumplimiento de las leyes en temas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y expedir lineamientos y criterios en materia de

<sup>83</sup> Artículo 6, apartado A, fracción VIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

clasificación de la información que provenga del gobierno y de otras organizaciones e instituciones que reciben y ejercen recursos públicos<sup>84</sup>.

El procedimiento aplicable para el ejercicio de la atribución antes señalada consiste en lo siguiente:

- El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política convocó a Instituciones Académicas, de Investigación, Asociaciones, Colegios de Profesionales y a la Sociedad en general a presentar candidaturas.
- Se definieron los requisitos a cubrir y los documentos a presentar por cada candidatura, estableciendo el lugar, hora y fecha límite para su presentación.
- Recibidas las candidaturas, la Junta de Coordinación Política verificó la acreditación de los requisitos para el cargo, con la documentación presentada, validándola mediante Acuerdo, con el cual remitió a las Comisiones de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de Justicia del Senado los expedientes que cumplieran con los requisitos y documentos exigidos.
- El listado de candidatos se publicó en la Gaceta Parlamentaria, en la página electrónica del Senado de la República y en el micrositio de las comisiones dictaminadoras.
- La Comisiones dictaminadoras acordaron el formato y las comparecencias de los candidatos, las cuales fueron públicas y se transmitieron por el Canal del Congreso.
- Una vez analizadas las propuestas, las comisiones dictaminadoras presentaron a la Junta de Coordinación Política el listado de candidatos idóneos.
- Con base en dicho listado, la Junta de Coordinación Política sometió a la consideración del Pleno un Acuerdo con la propuesta de nombramiento para el cargo, la cual se votó de manera nominal y al aprobarse por la mayoría

<sup>84</sup> INAI, disponible en: [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1636](https://home.inai.org.mx/?page_id=1636) (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020).

calificada exigida, las personas nombradas rindieron la protesta del cargo en sesión posterior.<sup>85</sup>

### **2.1.2.2 Consejo Consultivo**

El Consejo Consultivo del INAI tiene su origen en la reforma constitucional en materia de transparencia del 7 de febrero de 2014, cuyos ejes fundamentales fueron fortalecer el derecho de acceso a la información pública, consolidar un Sistema Nacional de Transparencia y establecer nuevas facultades para el INAI. Sus funciones, además de dar seguimiento al trabajo del INAI, se extienden a analizar y proponer, desde un enfoque ciudadano, la ejecución de programas, proyectos y acciones en las materias de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Luego de su creación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, definió con mayor detalle el alcance de esta nueva figura jurídica<sup>86</sup>.

El Consejo Consultivo del INAI está conformado por diez consejeros, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La Constitución indica que anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período<sup>87</sup>. El Consejo está presidido por el consejero electo por la mayoría de sus integrantes y durará en su encargo tres años, renovables por una ocasión<sup>88</sup>. El Senado de la República determina los métodos

<sup>85</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p.p. 247-28.

<sup>86</sup> Primer Informe de Actividades del Consejo Consultivo del INAI, disponible en: <http://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/informesanuales/2017-2018.pdf> (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020).

<sup>87</sup> Artículo 6, apartado A, fracción VIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

<sup>88</sup> Artículo 56, Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2017.

internos de proposición de nombramiento de los consejeros, tomando en cuenta que estos sean transparentes<sup>89</sup>.

Entre las labores que realiza el Consejo Consultivo destaca la emisión de opiniones acerca de cuestiones como el programa anual de trabajo del INAI y el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente, así como la propuesta de mejores prácticas de participación ciudadana y colaboración en la implementación de la regulación en materia de datos abiertos<sup>90</sup>. El Consejo funciona como un órgano colegiado, por lo que sus opiniones, propuestas y acciones se deciden por la mayoría de los votos de sus miembros, quienes se reúnen periódicamente en sesiones ordinarias y extraordinarias en las que definen sus cursos de acción colectiva, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus propias Reglas de Operación<sup>91</sup>.

### **2.1.3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

El 6 de junio 1990, por decreto presidencial, nació la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Casi dos años más tarde, en enero de 1992, su naturaleza jurídica cambió para convertirse en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios<sup>92</sup>. De esta manera, la protección y defensa de los Derechos

<sup>89</sup> *Ibidem*, Artículo 53.

<sup>90</sup> Consejo Consultivo del INAI, disponible en: <http://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/index.php/normatividad/atribuciones> (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020).

<sup>91</sup> Primer Informe de Actividades del Consejo Consultivo del INAI, disponible en: <http://proyectos.inai.org.mx/consejoconsultivo/images/docs/informesanuales/2017-2018.pdf> (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020).

<sup>92</sup> Narro, Joaquín, “La autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como condición para el fortalecimiento del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México”, en Narro, Joaquín (coord.), *Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pp. 13-14.

Humanos en México fue elevada a rango constitucional con la publicación del Decreto que adicionó el Apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>93</sup>.

En el ámbito internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1994 la Resolución 48/134<sup>94</sup>, la cual reafirmaba *la importancia de establecer, de conformidad con la legislación nacional, instituciones nacionales eficaces de promoción y protección de los derechos humanos, así como de mantener el pluralismo de su representación y su independencia* y alentaba a los *Estados Miembros a establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, o a fortalecerlas cuando ya existan, y a incorporar esos elementos en sus planes nacionales de desarrollo.*

En sintonía con lo anterior, el 13 de septiembre de 1999, se reformó el artículo 102, Apartado B de la Carta Magna, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios<sup>95</sup>.

Entre las facultades que posee la Cámara de Senadores, respecto al funcionamiento de la CNDH, se encuentra llamar a comparecer, a solicitud de la Comisión, a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa<sup>96</sup>.

Dentro de la estructura de la CNDH se encuentran la Presidencia, el Consejo Consultivo, las visitadurías generales, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo. El o la titular de la Presidencia ejerce la

<sup>93</sup> CNDH, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/funciones> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2020).

<sup>94</sup> Resolución disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/48/134> (fecha de consulta: 21 de noviembre de 2020).

<sup>95</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

<sup>96</sup> Artículo 102, apartado B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

representación legal del órgano y el Consejo Consultivo se encarga, entre otras tareas, de establecer los lineamientos generales de actuación de la comisión y aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional<sup>97</sup>.

#### **2.1.3.1 Presidencia.**

El artículo 102, Apartado B de la Constitución señala que el Presidente de la CNDH, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. Podrá permanecer en su puesto por cinco años, con la posibilidad de ser reelecto una sola vez y presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Para ello, comparecerá ante las Cámaras del Congreso<sup>98</sup>.

El nombramiento corresponde efectuarlo al Senado de la República, y para tal efecto se aplica el siguiente procedimiento:

- La Comisión de Derechos Humanos del Senado, previa auscultación a los sectores sociales, propone a los candidatos para ocupar el cargo o en su caso, la ratificación en el mismo.
- La comisión del Senado revisa que las personas propuestas cumplan los requisitos para el cargo y que se integre debidamente la documentación que lo acredita.
- Después de analizar y revisar las candidaturas registradas, la Comisión integra una terna con las personas que considera idóneas y mediante dictamen la propone a consideración del Pleno.
- El dictamen se aprueba en votación económica por el Pleno y se procede a la elección por cédula.

<sup>97</sup> CNDH, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2020).

<sup>98</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

- La persona que resulte electa rinde la protesta constitucional ante el Pleno en la misma sesión o en sesión posterior a la que se le convoca.<sup>99</sup>

### **2.1.3.2 Consejo Consultivo**

De acuerdo con la Carta Magna, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se integra por diez consejeros, que serán elegidos en los mismos términos que la Presidencia. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período<sup>100</sup>.

### **2.1.4 Comisión Federal de Competencia Económica**

El conjunto de leyes, principios económicos, regulaciones, instituciones y demás herramientas con las que cuenta el Estado mexicano para que las empresas compitan<sup>101</sup> de forma adecuada, es decir, la política de competencia comenzó a manifestarse en México en diciembre de 1992 con la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica, la cual reglamentaba el artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia. Con esta ley se dio paso a la creación de la Comisión Federal de Competencia (COFECO) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía). A la Comisión se le dotaba de autonomía técnica y operativa y tenía a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones<sup>102</sup>.

La COFECO estaba integrada por cinco comisionados, incluyendo a un Presidente. Su forma de deliberar era de forma colegiada y decidía los casos por

<sup>99</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p.p. 250.

<sup>100</sup> Artículo 102, apartado B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

<sup>101</sup> COFECE, disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/07/COSAS\\_QUE\\_DEBES\\_SABER\\_22-01.png](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/07/COSAS_QUE_DEBES_SABER_22-01.png) (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

<sup>102</sup> Ley Federal de Competencia Económica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

mayoría de votos, teniendo su Presidente un voto de calidad. Los comisionados eran designados por el titular del Ejecutivo Federal y podían permanecer en sus puestos por periodos de diez años renovables. De igual manera, la COFECO contaba con un Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la propia Comisión, quien tenía a su cargo la coordinación operativa y administrativa<sup>103</sup>.

Dos décadas después, en junio de 2013, mediante una reforma constitucional, la COFECO se transformó en la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Con este cambio se pasó de un órgano desconcentrado, el cual estaba subordinado a una secretaría de Estado y no tenía autonomía presupuestaria, a un órgano con mayor autonomía, libre de intereses políticos.

La reforma de 2013 estableció que la COFECE fuera un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. El órgano de gobierno (Pleno) de la COFECE se integra por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado<sup>104</sup>.

La COFECE cuenta con facultades de investigación, entre ellas, tiene capacidad de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones en los porcentajes necesarios para eliminar efectos anticompetitivos. También, la Ley Federal de Competencia Económica contempla sanciones, como la inhabilitación de directivos y la sanción a notarios públicos que registren concentraciones que no hayan obtenido la autorización de la COFECE<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013.

<sup>105</sup> Palacios, Alejandra, "La COFECE como órgano constitucional autónomo", *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, p. 164.

#### 2.1.4.1 Presidencia

El Comisionado Presidente es el representante legal de la Comisión, con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas. Entre sus funciones se encuentran participar en foros y reuniones con organismos nacionales cuando se refieran a temas del ámbito de competencia de la Comisión y comparecer anualmente ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en términos del artículo 93 de la Constitución<sup>106</sup>. De igual forma, deberá presentar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo un informe trimestral de los avances de las actividades de la Comisión que deberán entregarse dentro de los treinta días naturales después de finalizado el trimestre de que se trate<sup>107</sup>.

El Presidente es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los Comisionados, por el voto nominal de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un período de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho período, desempeñará la presidencia solo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado<sup>108</sup>.

El procedimiento que se aplica para que el Senado de la República ejerza la anterior atribución es el siguiente:

- Recibida la comunicación del Ejecutivo Federal, el presidente de la Mesa Directiva da cuenta al Pleno y turna el expediente relativo a la comisión que le corresponda dictaminar.
- La comisión verifica que el expediente se acompañe de la documentación que acredite los requisitos constitucionales que se exigen para el cargo.

<sup>106</sup> COFECE, Manual de Organización Institucional, disponible en [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/manual\\_organizacion\\_institucional\\_2015.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/manual_organizacion_institucional_2015.pdf) (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2020).

<sup>107</sup> Artículo 49, Ley Federal de Competencia Económica. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2017.

<sup>108</sup> Artículo 28, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

- De encontrarse alguna omisión o defecto en la documentación, la comisión lo comunica al presidente de la Mesa Directiva para que requiera de inmediato al Ejecutivo Federal la complete o corrija.
- Verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión puede citar a comparecer a las personas propuestas, a fin de allegarse de mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen y que los senadores constaten los conocimientos de los comparecientes sobre el cargo a ocupar y conocer su visión del trabajo a realizar.
- El dictamen de la comisión resuelve sobre la ratificación o no de la propuesta al cargo y se somete a la consideración del Pleno, siendo necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, bajo la modalidad de votación por cédula, por tratarse de elección de personas.
- El acuerdo relativo a la ratificación del nombramiento se publica en la Gaceta y se notifica a las autoridades correspondientes.
- El presidente de la Mesa Directiva puede acordar que la protesta constitucional la preste el servidor público ratificado en la misma sesión o en sesión posterior.

El presidente de dicho órgano es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, para un periodo de 4 años, renovable por una sola ocasión. Si la designación recae en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.<sup>109</sup>

#### **2.1.4.2 Comisionados**

El órgano de gobierno (Pleno) de la COFECE se integra por siete Comisionados. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Federal de Competencia

<sup>109</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p. p. 264, 265.

Económica, algunas de sus facultades son: ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos<sup>110</sup>.

Los Comisionados durarán en su cargo nueve años y no podrán desempeñar nuevamente ese cargo. Los aspirantes a ser designados como Comisionados deben acreditar una serie de requisitos ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para ello, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad<sup>111</sup>.

Uno de los requisitos que deben cubrir los Comisionados es haberse desempeñado de forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas con materias afines a las de competencia económica<sup>112</sup>. El Comité de Evaluación emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante, verificará el cumplimiento de una serie de requisitos y aplicará un examen de conocimientos en la materia. Posteriormente, el Comité enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes que hayan obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes al candidato que propondrá para su ratificación al Senado<sup>113</sup>.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. Finalmente, los Comisionados podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la

<sup>110</sup> *Art. 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

<sup>111</sup> *Ibidem.*

<sup>112</sup> *Ibidem.*

<sup>113</sup> *Ibidem.*

República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley<sup>114</sup>.

### **2.1.5 Instituto Federal de Telecomunicaciones**

A finales de los años 80, el sector de las telecomunicaciones en México presentaba serios rezagos. La red era obsoleta, pues solo se encontraba digitalizada en un 29%; el servicio telefónico tradicional presentaba severos problemas de calidad y únicamente el 18% de los hogares contaban con línea telefónica. Esto sin dejar de mencionar que la atención estaba a cargo de una empresa estatal monopólica (Telmex)<sup>115</sup>.

El primer ordenamiento, desde el punto de vista técnico, que reguló de manera avanzada el tema de las telecomunicaciones en México fue el Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, mismo que definió conceptos hasta ese momento desconocidos, tales como redes de telecomunicaciones, radiocomunicación, tarifas, equipos, inspección, entre otros<sup>116</sup>.

Más adelante, en junio de 1995<sup>117</sup>, la Ley Federal de Telecomunicaciones planteó que, a más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituiría un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que tendría las facultades necesarias para regular y promover el desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Fue así como en agosto de 1996 se publicó el decreto por el que se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa. La Comisión contaba con cuatro

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Valdés, Josué, "El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz", *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, p. 171.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>117</sup> Diario Oficial de la Federación, 7 de junio de 1995.

comisionados, incluido a su Presidente, designados por el titular del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes<sup>118</sup>.

En 2006, con la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, se agregó a la COFETEL la autonomía de gasto, de gestión y para dictar sus resoluciones, así como la función de supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Su composición pasó de cuatro a cinco comisionados<sup>119</sup>.

Posteriormente, en junio de 2013 se publicó el decreto de reforma de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 constitucionales, con el que se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones<sup>120</sup>.

El IFT se integra por el Pleno, que contempla a los Comisionados y al Comisionado Presidente; el Secretario Técnico; la Autoridad Investigadora; el Consejo Consultivo y el Órgano Interno de Control<sup>121</sup>.

#### **2.1.5.1 Presidencia**

El Comisionado Presidente es la figura que encabeza el Pleno, el órgano máximo de gobierno y decisión del Instituto. Algunas de las facultades del Presidente son: ser el o la representante legal del Instituto con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas; dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades del Instituto; y participar en

<sup>118</sup> Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 1996.

<sup>119</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 2006.

<sup>120</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013.

<sup>121</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Última reforma publicada en el DOF el 24 de enero de 2020.

representación del Instituto en foros, eventos y negociaciones, que se lleven a cabo con organismos nacionales e internacionales<sup>122</sup>.

El Presidente es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los siete Comisionados del Instituto, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un período de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia solo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado<sup>123</sup>.

El procedimiento que se aplica para que el Senado de la República ejerza la anterior atribución es el siguiente:

- Recibida la comunicación del Ejecutivo Federal, el presidente de la Mesa Directiva da cuenta al Pleno y turna el expediente relativo a la comisión que le corresponda dictaminar.
- La comisión verifica que el expediente se acompañe de la documentación que acredite los requisitos constitucionales que se exigen para el cargo.
- De encontrarse alguna omisión o defecto en la documentación, la comisión lo comunica al presidente de la Mesa Directiva para que requiera de inmediato al Ejecutivo Federal la complete o corrija.
- Verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión puede citar a comparecer a las personas propuestas, a fin de allegarse de mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen y que los senadores constaten los conocimientos de los comparecientes sobre el cargo a ocupar y conocer su visión del trabajo a realizar.

<sup>122</sup> Artículo 20, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Última reforma publicada en el DOF el 24 de enero de 2020.

<sup>123</sup> Artículo 28, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

- El dictamen de la comisión resuelve sobre la ratificación o no de la propuesta al cargo y se somete a la consideración del Pleno, siendo necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, bajo la modalidad de votación por cédula, por tratarse de elección de personas.
- El acuerdo relativo a la ratificación del nombramiento se publica en la Gaceta y se notifica a las autoridades correspondientes.
- El presidente de la Mesa Directiva puede acordar que la protesta constitucional la preste el servidor público ratificado en la misma sesión o en sesión posterior.

El Artículo Sexto Transitorio del decreto de reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones prevé que los primeros comisionados nombrados concluirán su encargo el último día de febrero de los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, por lo que el Ejecutivo Federal, al someter los nombramientos a la ratificación del Senado, debe señalar los periodos respectivos.

El presidente de dicho órgano es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de 4 años, renovable por una sola ocasión. Si la designación recae en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.<sup>124</sup>

El titular del IFT debe presentar anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Además, tiene la responsabilidad de comparecer ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p. p. 260 - 262.

<sup>125</sup> *Artículo 28, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.*

### **2.1.5.2 Comisionados**

El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integra por siete Comisionados designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado. Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo<sup>126</sup>.

Los aspirantes a ser designados como Comisionados son evaluados por un Comité integrado por los titulares del Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El Ejecutivo selecciona de entre los aspirantes al candidato que propondrá para su ratificación al Senado<sup>127</sup>.

La ratificación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro de un plazo de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta<sup>128</sup>.

Finalmente, entre las tareas del Senado de la República destaca la de resolver la remoción de algún Comisionado del Instituto mediante la creación de una Comisión Especial que fungirá como instructora en el procedimiento. Luego de desahogar las pruebas en contra del Comisionado, la Comisión Especial someterá el dictamen al Pleno de la Cámara de Senadores. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión<sup>129</sup>.

### **2.1.6 Junta de Gobierno del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica**

El 25 de enero de 1983, por decreto presidencial, fue creado el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Con ello, se modernizó la

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Artículo 32, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Última reforma publicada en el DOF el 24 de enero de 2020.

captación, procesamiento y difusión de información acerca del territorio, la población y la economía. Los esfuerzos legislativos por dar autonomía al INEGI iniciaron en 1994. Los debates, reflexiones y propuestas de los partidos políticos a lo largo de poco más de dos décadas dieron como resultado que, en abril de 2006, el Congreso de la Unión reformara los artículos 26 y 73 de la Constitución otorgando autonomía al INEGI<sup>130</sup>.

El acuerdo resultó en la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, integrado por el Consejo Consultivo Nacional, los Subsistemas Nacionales de Información y el propio INEGI, que tiene la responsabilidad de coordinarlo por medio de una Junta de Gobierno. La autonomía del Instituto se traduce en generar y difundir información estadística y geográfica sin otra racionalidad que la de carácter técnico, libre de presiones de grupos de interés<sup>131</sup>.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada por primera vez en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008, estableció en su artículo 3 que dicho Sistema tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional. Asimismo, en el artículo 52 se menciona que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

El ejercicio de las funciones del Instituto corresponde a la Junta de Gobierno y al Presidente del Instituto<sup>132</sup>. La Junta de Gobierno es el órgano superior de dirección del INEGI y está integrada por cinco miembros designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en los

<sup>130</sup> Garza, Eduardo, "La autonomía del INEGI en perspectiva", *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, pp. 99-100.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>132</sup> Artículo 66, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Última reforma publicada en el DOF el 25 de junio de 2018.

recesos de esta última, de la Comisión Permanente. De entre los miembros de la Junta de Gobierno, el Ejecutivo Federal nombrará al Presidente del Instituto, quien presidirá el órgano colegiado. El resto de los miembros de la Junta de Gobierno actuarán como vicepresidentes de esta<sup>133</sup>. El Presidente del Instituto durará en su cargo seis años y los vicepresidentes de la Junta de Gobierno ocho años<sup>134</sup>.

Entre las tareas de la Junta de Gobierno se encuentra aprobar el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Programa Nacional de Estadística y Geografía y el Programa Anual de Estadística y Geografía; y autorizar las políticas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto<sup>135</sup>.

El procedimiento que se aplica para que el Senado de la República ejerza la atribución anterior es el siguiente:

- Recibida la comunicación del Ejecutivo Federal, el presidente de la Mesa Directiva da cuenta al Pleno y turna el expediente a la comisión a la que le corresponde dictaminar.
- La comisión verifica que el expediente se acompañe de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo por la Constitución o las leyes.
- De encontrarse alguna omisión o defecto en la documentación correspondiente, la comisión lo comunica al Presidente de la Mesa Directiva para que requiera de inmediato al Ejecutivo Federal que la complete o corrija.
- Verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión puede citar a comparecer a la persona propuesta, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda y que los senadores puedan constatar los conocimientos

<sup>133</sup> *Ibidem*, Artículo 67.

<sup>134</sup> *Ibidem*, Artículo 68.

<sup>135</sup> *Ibidem*, Artículo 77.

del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar.

- La comisión elabora el dictamen que concluye con un resolutivo, mediante el cual se determina sobre la ratificación del nombramiento efectuado por el titular del Ejecutivo Federal.
- El acuerdo respectivo se vota nominalmente por la mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión, se publica en la Gaceta y se notifica a las autoridades correspondientes.
- El servidor público designado rinde la protesta de ley ante el Pleno en la misma sesión o en sesión posterior a la que se le convoque.

La ley no señala plazos para que el Senado resuelva sobre el particular.

(Artículos 26, CPEUM y 67, LSNIEG).<sup>136</sup>

### **2.1.7 Fiscalía General de la República (FGR)**

Desde 1917 y hasta la reforma constitucional de 2008, en la cual se instauró el nuevo modelo de justicia penal, con el fin de convertirlo en oral adversarial, el modelo de justicia penal era de corte inquisitivo, lo cual no era compatible con las reformas constitucionales ni con los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por México<sup>137</sup>. Lo ideal en un sistema penal democrático es que el órgano acusador tenga la autonomía necesaria para poder

<sup>136</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p. p. 268 - 269

<sup>137</sup> López, Miguel; Meza, Enrique y Ruiz, Luis, "Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República", en López Olvera, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 80.

realizar sus funciones de manera imparcial y objetiva, lejos de cualquier dependencia o presión que pudiera pervertir el ejercicio de esta función<sup>138</sup>.

De manera que, en enero de 2016, mediante una reforma constitucional, se planteó la creación de la Fiscalía General de la República (FGR), como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios<sup>139</sup>. La importancia de brindar autonomía a la Fiscalía radica principalmente en que el órgano no debe tener dependencia jerárquica con ningún poder u órgano del Estado, ya que uno de los rasgos característicos del nuevo modelo de justicia penal es que las nuevas fiscalías actúen, tanto normativa como fácticamente, con total independencia<sup>140</sup>.

La transformación de las procuradurías generales de justicia por fiscalías generales de justicia no es solo un cambio de denominación, sino un cambio sustantivo en las funciones que desempeña el ministerio público en la investigación de los delitos, pues las nuevas fiscalías generales de justicia no deben sufrir ningún tipo de intromisión en las tareas que desarrollaran<sup>141</sup>.

Un par de años más tarde, en diciembre de 2018, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la cual estableció como fines de la FGR investigar los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas. La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República abrogó entonces la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>142</sup>. Para llevar a cabo la transición de Procuraduría a Fiscalía se integró la Unidad de

<sup>138</sup> Gómez, Arely, “El papel de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, p. 214.

<sup>139</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

<sup>140</sup> López, Miguel; Meza, Enrique y Ruiz, Luis, *op. cit.*, p. 81.

<sup>141</sup> López, Miguel; Meza, Enrique y Ruiz, Luis, *op. cit.*, p. 79.

<sup>142</sup> Diario Oficial de la Federación, 14 de diciembre de 2018.

Transición de la Fiscalía General de la República, mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de marzo de 2019<sup>143</sup>.

La FGR se integra por el Fiscal General, la Coordinación General, la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, la Coordinación de Investigación y Persecución Penal, la Coordinación de Métodos de Investigación, la Coordinación de Planeación y Administración, el Órgano Interno de Control, el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, el Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y las Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General<sup>144</sup>.

#### **2.1.7.1 Titular**

La Carta Magna, en su artículo 102, Apartado A, menciona que la persona titular de la Fiscalía General de la República durará en su puesto nueve años. Para su designación, el Senado de la República integrará una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Después de recibir la lista, el Ejecutivo formulará una terna y la enviará al Senado para su consideración. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro de un plazo de diez días. Si el Ejecutivo no llegara a recibir la lista por parte del Senado, enviará a este una terna y designará provisionalmente al Fiscal General<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> López, Miguel; Meza, Enrique y Ruiz, Luis, *op. cit.*, p. 90.

<sup>144</sup> Artículo 14, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Última reforma publicada en el DOF el 13 de abril de 2020.

<sup>145</sup> Artículo 102, apartado A, numeral I, Constitución Política de los Estados Unidos

El Fiscal General debe presentar anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades y comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión<sup>146</sup>.

El procedimiento que se aplica para que el Senado de la República ejerza la atribución anterior es el siguiente:

- Recibida la comunicación del Ejecutivo Federal, el presidente de la Mesa Directiva da cuenta al Pleno y turna el expediente a la comisión a la que le corresponde dictaminar.
- La comisión verifica que el expediente se acompañe de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo por la Constitución o las leyes.
- De encontrarse alguna omisión o defecto en la documentación correspondiente, la comisión lo comunica al Presidente de la Mesa Directiva para que requiera de inmediato al Ejecutivo Federal que la complete o corrija.
- Verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión puede citar a comparecer a la persona propuesta, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda y que los senadores puedan constatar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar.
- La comisión elabora el dictamen que concluye con un resolutivo, mediante el cual se determina sobre la ratificación del nombramiento efectuado por el titular del Ejecutivo Federal.
- El acuerdo respectivo se vota nominalmente por la mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión, se publica en la Gaceta y se notifica a las autoridades correspondientes.

<sup>146</sup> Artículo 102, apartado A, numeral VI, Constitución Política de los Estados Unidos

- El servidor público designado rinde la protesta de ley ante el Pleno en la misma sesión o en sesión posterior a la que se le convoque.

La ley no señala plazos para que el Senado resuelva sobre el particular.

(Artículos 26, CPEUM y 67, LSNIEG).<sup>147</sup>

### **2.1.7.2 Objeción del nombramiento y remoción de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción**

La Constitución señala, en su artículo 102, Apartado A, que los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción serán nombrados y removidos por el Titular de la Fiscalía. Sin embargo, el nombramiento y remoción de los fiscales especializados en dichas materias podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes<sup>148</sup>.

Para ello, el Fiscal General de la República enviará al Senado una comunicación donde expondrá las razones que sustentan la designación o la remoción de las personas titulares de las Fiscalías Especializadas. En su caso, serán removidos en términos de las disposiciones constitucionales, respetando el derecho de audiencia y debido proceso<sup>149</sup>.

La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, la cual tiene a su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos establecidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales debe presentar, anualmente, ante la persona titular de la FGR, el Senado y, en su caso, el Comité Coordinador del

<sup>147</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p. p. 208 - 209

<sup>148</sup> Artículo 102, apartado A, numeral VI, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

<sup>149</sup> Artículo 22, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Última reforma publicada en el DOF el 13 de abril de 2020.

Sistema Nacional Anticorrupción, un informe sobre actividades sustantivas y sus resultados<sup>150</sup>.

Por su parte, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tiene la tarea de investigar, prevenir y perseguir los delitos por hechos de corrupción cometidos por servidores públicos. La persona titular de esta Fiscalía presentará de forma anual ante el Senado de la República un informe público y de fácil acceso, respecto a sus actividades y resultados<sup>151</sup>.

El procedimiento aplicado por el Senado de la República es el siguiente:

- Recibida la comunicación, el presidente de la Mesa Directiva da cuenta al Pleno y la turna a la comisión o comisiones a las que les corresponde dictaminar, para que verifiquen el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo por la Constitución y las leyes o que se actualizan las hipótesis normativas de la remoción.
- En caso de encontrarse alguna omisión o defecto en la documentación correspondiente, la comisión o comisiones lo comunican al presidente para que requiera de inmediato al Fiscal General de la República que la complete o corrija.
- Verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión o comisiones pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, a fin de allegarse de mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda.
- Dicha comparecencia la convoca el presidente de la comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso y se desarrolla de tal modo que permita a los senadores constatar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar o, en el caso de remoción, valorar las razones de las mismas.

<sup>150</sup> *Ibidem*, Artículo 28.

<sup>151</sup> *Ibidem*, Artículo 29.

- El dictamen que se formule, debidamente fundado y motivado, propondrá al Pleno la objeción o no objeción al nombramiento o a la remoción del servidor público de que se trate, el cual deberá ser aprobado por el Pleno, por la mayoría calificada exigida por la norma constitucional.
- El acuerdo relativo a la objeción o no objeción al nombramiento o a la remoción, se publica en la Gaceta del Senado y se notifica a las autoridades correspondientes.<sup>152</sup>

## **2.2 Principales esfuerzos y logros de la 4T en la elección, designación o elección de titulares y de Órganos Constitucionales Autónomos**

Como se mencionó anteriormente, la autodenominada “Cuarta Transformación” es un término con el que el Presidente Andrés Manuel López Obrador aspira a identificar el proyecto político que encabeza desde el gobierno federal y que es apoyado por amplias mayorías legislativas en ambas cámaras y por otros sectores de la sociedad. Al denominarle “Cuarta Transformación”, el titular del Ejecutivo federal pretende equiparar su gobierno con tres grandes referentes históricos del pueblo mexicano: la lucha por la Independencia, la Reforma juarista y la Revolución mexicana.

Este referente de carácter histórico busca, entre otras cosas, que el apoyo al proyecto de gobierno presidencial convoque a diversas fuerzas políticas y que el apoyo a su alrededor no se circunscriba al partido político que fundó López Obrador en 2011 denominado: “Movimiento de Regeneración Nacional” (MORENA) y que logró su registro oficial como partido político nacional en 2014. En el lanzamiento de su candidatura presidencial en 2018, MORENA contó con el apoyo del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Encuentro Social (PES). Posteriormente, también ha logrado sumar a legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con quienes ha configurado una coalición legislativa estable, que le ha refrendado su

<sup>152</sup> Garita Alonso, Arturo, op. cit., p. p. 212 – 213.

apoyo a través del respaldo a sus iniciativas legislativas y a los asuntos que le ha turnado como nombramientos y ratificaciones de designaciones emanadas por el propio Ejecutivo. Por su parte, los partidos de oposición y minoría se han cohesionado para intentar frenar algunas decisiones relevantes, sobre todo aquellas que por mandato constitucional requieren la mayoría calificada para ser aprobadas.

En tiempos posteriores a la elección de 2018 y una vez instalada la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, el Senado actualmente está integrado por 60 senadores de MORENA (46.88%), 6 del PT (4.69%), 4 del PES (3.13%) y 7 del PVEM (5.47%). Así, dicha coalición política suma el 60.15% del Senado con 77 integrantes. Por su parte, los partidos de oposición se integran de la siguiente forma: el Partido Acción Nacional (PAN) cuenta con 20 integrantes (19.53%), el Partido Revolucionario Institucional tiene 13 integrantes (10.16%), 8 de Movimiento Ciudadano (6.25%), el Partido de la Revolución Democrática con 3 senadores (2.34%) y un senador sin grupo parlamentario (0.78%).<sup>153</sup>

Esta configuración ha permitido a una mayoría estable tener certeza sobre la aprobación de asuntos que requieren la mayoría simple, pero al mismo tiempo le exige a los coordinadores parlamentarios realizar esfuerzos adicionales para alcanzar acuerdos en aquellos asuntos que requieren la mayoría calificada de dos terceras partes.

Los esfuerzos y logros que ha alcanzado esta coalición legislativa han sido mayúsculos si es que se considera que las propuestas del Ejecutivo y de la mayoría legislativa han sido aprobadas. En el cuadro siguiente se enlistan los procesos de designación y ratificación a cargo del Senado que han ocurrido en la actual legislatura respecto de los Órganos Constitucionales Autónomos, con el nombre de la persona designada, el tipo de votación empleado y el número de votos alcanzado ya sea en el Pleno o en la Comisión Permanente del Congreso.

<sup>153</sup> [https://www.senado.gob.mx/64/senadores/por\\_grupo\\_parlamentario](https://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario) (fecha de consulta 1 de diciembre de 2020)

Designaciones y votación sobre designación de titulares e integrantes de Órganos  
Constitucionales Autónomos en el Pleno del Senado y Comisión Permanente,  
LXIV Legislatura (2018-2020)

Órgano y cargo	Nombre Persona Designada	Fecha de Votación	Tipo de Votación	
INAI 1 Comisionada	Norma Julieta Del Río			Se emitieron un total de 82 votos en la urna 79 en pro, uno en contra y dos abstenciones.
Venegas 0	29 Cédula			
INAI 2 Comisionado	Adrián Alcalá Méndez	e 2020		Total de votos emitidos: 82 78 votos a favor de Adrián Alcalá Méndez, uno en contra y tres abstenciones. Se depositaron 111 votos en la urna, de los cuales se obtuvieron 110 votos a favor de la ciudadana Nuhad Ponce Kuri, se obtuvieron 110 votos a favor de la ciudadana Marcela Trujillo Zepeda, se obtuvieron 110 votos a favor del ciudadano Alejandro Navarro Arredondo y se obtuvieron 110 votos a favor del ciudadano Francisco Ciscomani Freañer, y una abstención por las cuatro propuestas.
INAI Consejera Honorífica del Consejo Consultivo	Nuhad Ponce Kuri			
INAI Consejera Honorífica del Consejo Consultivo	Marcela Trujillo Zepeda			
INAI Consejero Honorífico del Consejo Consultivo CNDH Integrante del	Alejandro Navarro Arredondo	2 abril 2019	Cédula	
	Rosy Laura Castellanos			Total de votos emitidos: 84 82 votos a favor de la ciudadana; uno en contra y una abstención.
Consejo Consultivo	Mariano marzo	21	Cédula	
CNDH 7 Integrante del Consejo	Mariclaire Acosta Urquidi	2019		Total de votos emitidos: 84 81 votos a favor; dos votos en contra y una abstención.

Órgano y cargo Consultivo de la CNDH	Nombre persona designada	Fecha	Tipo de	Votación
CNDH 8 Presidenta	María del Rosario Piedra Ibarra	7 noviem bre 2019	Cédula	Total de votos emitidos: 114 Se emitieron 8 votos en favor del ciudadano Orozco Henríquez José de Jesús.
FGR 9 Titular	Alejandro Gertz Manero	18 enero 2019	Cédula	Se emitieron 24 votos en favor del ciudadano Peimbert Calvo Arturo de Jesús. Se emitieron 76 votos en favor de la ciudadana Piedra Ibarra María del Rosario. 6 abstenciones. Total de votos emitidos: 117 Se emitieron 9 votos en favor del ciudadano Bernardo Bátiz Vázquez; se emitieron cero votos por la ciudadana Eva Verónica de Gyvés Zárate; y se emitieron 91 votos a favor del ciudadano Alejandro Gertz Manero, y existen 17 votos en contra de la terna. Se depositaron 110 votos en la urna, de los cuales, se emitieron cero votos a favor del ciudadano Alfonso López Alvarado. Total de votos emitidos: 110 Se emitieron 95 votos a favor del ciudadano Leopoldo Vicente Melchi García.
CRE 10 Comisionado Presidente	Leopoldo Vicente Melchi García	17 octubr e 2019	Cédula	

Órgano y cargo	Nombre persona designada	Fecha	Tipo de votación	Votación
Banco de México Miembro de la Junta de Gobierno	Gerardo Esquivel Hernández	23 enero 2019	Nominal	<p>Y se emitieron 11 votos en favor de la ciudadana María del Rosío Vargas Suárez. Cuatro votos nulos. Total de votos emitidos: 36 A favor: 26, en contra: 0, abstenciones 10 MORENA 15 PT 3 PES 2 PVEM 2 MC 2 PRD 2 Total de votos emitidos: 35 Aprobado con 35 votos a favor cero abstenciones y cero en contra</p>
Banco de México Miembro de la Junta de Gobierno	Jonathan Heath Constable			<p>PRI 4 MORENA 14 PAN 6 PT 3 PES 2 PVEM 2 MC 2 PRD 2</p>
INEGI	Enrique Jesús		Nominal	Total de votos emitidos: 30

Órgano y cargo Miembro de la Junta de Gobierno	Nombre persona designada Ordaz López	Fecha	Tipo de votación	Votación
				30 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones
Miembro de la Junta de Gobierno	Adrián Franco Barrios	15 enero 2019	13 MORENA 2 PVEM MC PRI PAN 3 PT 2 PRD 1 PES	Total de votos emitidos: 97 A favor: 97, en contra 0, abstenciones 0 44 MORENA 20 PAN 13 PRI
COFECE 15 Comisionado	Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín	26 febrero 2019	Nominal 5 PRD PT PES PVEM 1 SIN GP	5 MC
	Ana María Reséndiz Mora			Total de votos emitidos: 95 Nominal 95 a favor, 0 en contra, 0 abstenciones 40 MORENA
COFECE 16 Comisionada		29 septiembre 2020		

Órgano y cargo	Nombre persona designada	Fecha	Tipo de votación	Votación
				23 PAN 9 PRI 6 MC PRD PT PES PVEM 1 SIN GP
				Total de votos emitidos: 114 113 a favor, 0 en contra y 1 abstención MORENA 55 PAN 23 PRI 10 MC 6 PRD 5 PT 5
IFT 17 Comisionado	Ramiro Camacho Castillo	14 febrero 2019	Nominal	PES 4 PVEM 6

*Fuente: elaboración propia a partir de información de la Gaceta Parlamentaria del Senado.*

Del registro de votaciones de las diecisiete que se realizaron para la designación o ratificación de titulares e integrantes de diversos Órganos Constitucionales Autónomos se advierte que el Ejecutivo federal y su proyecto político denominado “Cuarta Transformación” alcanzaron amplias mayorías, excepto en la designación de la persona titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuyo proceso no fue posible alcanzar un acuerdo entre los

partidos políticos. Es de llamar la atención que este último, un nombramiento unipersonal de los dos que fueron sometidos a discusión y aprobación fue el que generó la polarización entre la coalición legislativa mayoritaria y la oposición en su conjunto, ya que el resto corresponden a organismos cuya autoridad máxima es de carácter colegiado. Asimismo, se observa que, si bien el comportamiento esperado de los partidos de oposición sería oponerse a las designaciones del Ejecutivo por no tener afinidad con su proyecto, en los hechos se registra que los partidos de oposición no se han opuesto sistemáticamente y que, por el contrario, la deliberación y la negociación en el ámbito parlamentario ha rendido frutos para que las personas designadas cuenten con amplia legitimidad para el desempeño de sus funciones. Como se ha señalado previamente, el único caso donde el conflicto entre los partidos impidió una designación con apoyo de todos los partidos fue el de la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ha sido incluso un factor de constantes tensiones en torno a dicho procedimiento y sus resultados finales.<sup>154</sup>

Como se detalla en los siguientes apartados, el Senado de la República ha llevado a cabo diversas acciones para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y legales y participar, en el ámbito de su competencia, en la designación y/o ratificación de nombramientos de diversos funcionarios públicos. El recuento de los mecanismos empleados es diverso y, aunque ese hecho podría ser considerado como carente de certeza, lo cierto es que en algunos casos la normatividad vigente define mecanismos específicos pero la ausencia de dichas reglas para otros procedimientos le ha permitido a los grupos parlamentarios del Senado contar con ciertos márgenes de flexibilidad para propiciar la colaboración y alcanzar acuerdos políticos que se reflejen en las votaciones prácticamente unánimes de dichos procesos de designación.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LXIV Legislatura, Segundo Año, Primer Periodo Ordinario, Sesión Num. 26: [https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/3146](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3146)

<sup>155</sup> Garita Alonso, Arturo y otros, *La función legislativa en el Senado de la República*, 2ª ed., Mesa Directiva, Senado de la República, México, 2018, p.p. 242 - 269.

## **Junta de Gobierno del Banco de México**

Desde 2017 el Gobernador del Banco de México es Alejandro Díaz de León Carrillo y los Subgobernadores son Javier Guzmán Calafell, Irene Espinosa Cantellano, Gerardo Esquivel Hernández y Jonathan Heath Constable. Los dos últimos fueron designados durante la LXIV Legislatura.

El 8 de enero de 2019, el Presidente Andrés Manuel López Obrador remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la propuesta de designación de Gerardo Esquivel Hernández y Jonathan Heath Constable como miembros de la Junta de Gobierno del Banco. La propuesta de designación realizada por el Ejecutivo enfatizaba la necesidad de que los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México estuvieran altamente preparados y tuvieran vasta experiencia profesional en los ámbitos monetario, financiero y económico.

Ese mismo día, la propuesta fue turnada por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente a la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, junto con la documentación que respaldó los nombramientos. El 10 de enero de 2019, durante la primera reunión de trabajo de la Tercera Comisión, se acordó citar a reunión de trabajo a Gerardo Esquivel y Jonathan Heath, quienes comparecieron el 14 de enero para ser entrevistados y evaluar las características legales, técnicas, profesionales y éticas requeridas para ejercer el cargo de miembro de la Junta de Gobierno.

La Tercera Comisión analizó las síntesis curriculares de los ciudadanos propuestos para integrar la Junta de Gobierno del Banco de México, además de revisar la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley del Banco de México y tomar en cuenta la información recopilada durante las comparecencias.

Fue así como la comisión dictaminadora consideró que Esquivel y Heath contaban con bases sólidas para el desempeño de sus atribuciones como miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México y sometieron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la aprobación de las designaciones, mismas

que fueron ratificadas el 22 de enero de 2019, para el período que finalizará el 31 de diciembre de 2026<sup>156</sup>.

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

### **a) Comisionados**

Los Comisionados actuales del INAI son: Francisco Javier Acuña Llamas, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Óscar Mauricio Guerra Ford, Blanca Lilia Ibarra, Josefina Román Vergara, Norma Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez.

El proceso que culminó con las dos designaciones realizadas durante el actual gobierno, es decir, las de del Río Venegas y Alcalá Méndez, comenzó en marzo de 2020, cuando el Pleno del Senado de la República aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emitió la convocatoria pública y se estableció el procedimiento para la selección de comisionadas o comisionados del INAI. La convocatoria estuvo dirigida a las universidades públicas y privadas, institutos de investigación, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, demás organismos; así como ciudadanas y ciudadanos interesados.

De las 46 solicitudes de registro presentadas, únicamente 38 cumplieron con los requisitos establecidos en la convocatoria y el 30 de septiembre de 2020 se aprobó el Acuerdo de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia, relativo al formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos a ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del INAI.

<sup>156</sup> Los dictámenes con proyecto de acuerdo por los que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó la designación de Gerardo Esquivel y Jonathan Heath como miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México se encuentran disponibles en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-23-1/assets/documentos/Dic-3ra\\_Esquivel\\_Hernandez\\_JGBM.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-23-1/assets/documentos/Dic-3ra_Esquivel_Hernandez_JGBM.pdf) y [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-23-1/assets/documentos/Dic-3ra\\_Ernest\\_Heath\\_JGBM.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-23-1/assets/documentos/Dic-3ra_Ernest_Heath_JGBM.pdf) (fecha de consulta 18 de noviembre de 2020).

Se procedió a revisar cada uno de los expedientes registrados de las y los candidatos de acuerdo con su orden de registro para efectuar el llenado correspondiente de las cédulas de revisión documental que se remitió a la Junta de Coordinación Política. Posteriormente, los días 13, 14 y 15 de octubre de 2020, las comisiones entrevistaron vía remota a 37 aspirantes. Para garantizar la transparencia del proceso, todas las entrevistas fueron públicas, abiertas, no simultáneas y se transmitieron por el Canal del Congreso, en la medida de lo posible, en vivo o retransmisión.

Además, se abrió el proceso de evaluación de las y los candidatos a la participación ciudadana, a través de una consulta abierta que se efectuó del 1 al 12 de octubre de 2020. Dicha consulta estuvo dirigida a instituciones académicas, investigación, colegios de profesionales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general para que emitieran opiniones acerca de las y los candidatos respecto de su trayectoria laboral y académica, así como para formular preguntas relacionadas con las atribuciones y facultades del INAI, dirigidas de manera general a los participantes para realizarlas en las entrevistas respectivas.

Las y los senadores de los distintos grupos parlamentarios que estuvieron presentes en las entrevistas pudieron formular a las y los candidatos las preguntas que consideraron pertinentes para que demostraran sus conocimientos y experiencia en las materias del Instituto.

En lo que respecta a la evaluación de las entrevistas, los grupos parlamentarios representados en las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia, valoraron de manera particular y exhaustiva a cada candidata y candidato, mediante una cédula, sujetándose a los criterios consistentes en observar la experiencia y conocimiento en materias de transparencia, rendición de cuentas, protección de datos personales y combate a la corrupción.

El 28 de octubre, las comisiones del Senado propusieron a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar los cargos de Comisionada o Comisionado e informaron

los nombres de los cinco hombres y cinco mujeres que destacaron por su participación en el proceso. Un día después, la Junta de Coordinación Política sometió a consideración del Pleno del Senado las designaciones de del Río y Alcalá por un período de 7 años, mismas que fueron ratificadas en votación por cédula<sup>157</sup>

158.

### **b) Consejo Consultivo**

Los Consejeros Honoríficos en función son: Nuhad Ponce Kuri, Francisco Ciscomani Freaner, Alejandro Navarro Arredondo, Marcela Trujillo Zepeda, Fernando Nieto Morales y Khemvirg Puente Martínez.

Ponce Kuri, Ciscomani Freaner, Navarro Arredondo y Trujillo Zepeda tomaron protesta como Consejeros Honoríficos en abril de 2019. El proceso que llevó al nombramiento de estos cuatro consejeros inició el 2 de octubre de 2018, con la emisión del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado por el que se emitió la convocatoria y el proceso de selección de los Consejeros; el plazo para la recepción de documentos venció el 19 de octubre de 2018.

El 25 de octubre del mismo año se remitieron los expedientes de las y los candidatos a las Comisiones Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de Justicia, lo que llevó a que los candidatos comparecieran ante las comisiones el 26 de febrero de 2019. Para ello, las comisiones del Senado emitieron una convocatoria a las instituciones académicas, de investigación, colegios de profesionales, organizaciones de la sociedad civil y de más organismos, así como a las y los

<sup>157</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se pone a consideración del Pleno la designación de comisionadas o comisionados del INAI, disponible en:

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-29-1/assets/documentos/ACUERDO\\_JCP\\_COMISIONADO\\_INAI.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-29-1/assets/documentos/ACUERDO_JCP_COMISIONADO_INAI.pdf) (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

<sup>158</sup> Dictamen de las comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia, disponible en: <http://comisiones.senado.gob.mx/anticorrupcion/docs/PDINAI2020.pdf> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

ciudadanos en general, para que emitieran opinión debidamente fundada y motivada, con documentos comprobatorios, respecto a la trayectoria laboral y/o académica de las y los candidatos, así como para que formularan preguntas relacionadas con las facultades o atribuciones del INAI, dirigidas de manera general a las y los candidatos que participaban en el proceso de selección de un Comisionado del Instituto<sup>159</sup>.

Con base en la revisión de los expedientes y en la información recabada durante las comparecencias de los aspirantes, las comisiones del Senado enviaron el dictamen de los candidatos idóneos para ocupar los cargos de miembros del Consejo Consultivo del INAI a la Junta de Coordinación Política el 11 de marzo de 2019, y el 2 de abril de ese año esta última propuso al Pleno del Senado los nombramientos de los cuatro consejeros por un período de siete años, los cuales fueron aprobados el mismo día en votación por cédula<sup>160</sup>.

### **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**

#### **a) Presidencia**

Para el nombramiento de la actual titular que se llevó a cabo en 2019, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República emitieron el Acuerdo por el que se emite la convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la presidenta o presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019-2024, donde se detallan las etapas del proceso y los criterios para la consulta y comparecencias realizadas. El acuerdo

<sup>159</sup> Convocatoria, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-11-1/assets/documentos/2\\_\\_Convocatoria\\_Consulta\\_Publica\\_Comisionado\\_INAI.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-11-1/assets/documentos/2__Convocatoria_Consulta_Publica_Comisionado_INAI.pdf) (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020)

<sup>160</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno del Senado de la República los nombramientos de cuatro Consejeros Honoríficos del Consejo Consultivo del INAI, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-02-1/assets/documentos/Acuerdo\\_JCP\\_INAI.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-02-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_INAI.pdf) (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020)

también establece que las controversias en torno al proceso serán resueltas por la Comisiones Unidas<sup>161</sup>.

La persona titular de la Presidencia de la Comisión es Rosario Piedra Ibarra, quien fue designada en noviembre de 2019 con 76 de 114 votos en la urna<sup>162</sup>. A continuación, se describen las principales actividades que concluyeron con su designación:

- 13 de septiembre de 2019. Se emitió el Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se solicita a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia emitir el proyecto de convocatoria para la elección del titular de la CNDH.
- 24 de septiembre de 2019. Se emitió el Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República por el que se emite el proyecto de convocatoria para la elección o, en su caso, reelección del presidente de la Comisión para el período 2019-2024<sup>163</sup>.
- 3 de octubre de 2019. Las Comisiones del Senado aprobaron la convocatoria para la elección de Presidente o Presidenta de la CNDH.
- Del 7 al 11 de octubre. Se recibió en el Senado la documentación de 57 aspirantes y se les registró en la página de comisiones.
- 15 de octubre de 2019. Se aprobó el Acuerdo del Grupo de Trabajo, respecto a la elegibilidad de las personas aspirantes a la Titularidad de la Comisión.
- 16 de octubre de 2019. Se publicaron las listas de candidaturas elegibles y fechas de comparecencias de las y los aspirantes.

<sup>161</sup> Diario Oficial de la Federación, 7 de octubre de 2019.

<sup>162</sup> Canal del Congreso, disponible en: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12637/Designan\\_a\\_Rosario\\_Piedra\\_Ibarra\\_cmo\\_presidenta\\_de\\_la\\_CNDH](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12637/Designan_a_Rosario_Piedra_Ibarra_cmo_presidenta_de_la_CNDH) (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2020).

<sup>163</sup> Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República por el que se emite la convocatoria para la elección, o en su caso, reelección de la presidenta o presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019-2024, disponible en: [http://comisiones.senado.gob.mx/derechos\\_humanos/docs/convocatoria\\_CDH.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/docs/convocatoria_CDH.pdf) (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020).

- 18 de octubre de 2019. Se realizó la consulta pública y la auscultación entre las Comisiones Unidas y organizaciones sociales, organismos públicos y privados, promotores o defensores de derechos humanos, y víctimas o colectivos de víctimas. Se conformaron tres mesas de trabajo con el fin de conocer las características con las que debía contar la persona titular de la Comisión Nacional. Los videos de las mesas están disponibles, además de que el dictamen recoge las participaciones efectuadas. En total asistieron 13 representantes de organizaciones de la sociedad civil, 11 representantes de colectivos de víctimas y una persona independiente.
- 21-23 de octubre de 2019. Las y los 57 aspirantes comparecieron ante las comisiones unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado. Durante las comparecencias, las y los senadores integrantes de las comisiones aplicaron un listado de indicadores sobre el perfil y el trabajo de cada candidato. El listado contenía temas como: ausencia de conflictos de interés, probidad y experiencia y factores de independencia personal.
- 29 de octubre de 2019. Las comisiones unidas de Derechos Humanos y Justicia emitieron el dictamen por el que se propone al Pleno del Senado la terna de candidaturas a ocupar la titularidad de la Comisión con base en la evaluación documental, comparecencias, propuesta de programa de trabajo, experiencia en materia de derechos humanos, consulta pública y auscultación e indicadores aplicados<sup>164</sup>.
- 7 de noviembre de 2019. En tercera votación, el Pleno del Senado eligió a María del Rosario Piedra Ibarra y se le comunicó que rindiera protesta en la siguiente sesión<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> Dictamen por el que se propone la terna de candidaturas a ocupar la titularidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019-2024, disponible en: [http://comisiones.senado.gob.mx/derechos\\_humanos/docs/dictamen\\_CDH.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/docs/dictamen_CDH.pdf) (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020).

<sup>165</sup> Diario de debates 7 de noviembre, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/2/PPO/PDF-WEB/PPO\\_No26\\_7-NOV-2019.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/2/PPO/PDF-WEB/PPO_No26_7-NOV-2019.pdf) (fecha de consulta 20 de noviembre de 2020).

- 12 de noviembre de 2019. Piedra Ibarra rindió protesta como presidenta de la CNDH.

Los documentos relacionados con el proceso del nombramiento están disponibles en una pestaña especial del micrositio de la Comisión de Derechos Humanos. Pueden seguirse puntualmente las etapas, desde el mandato para la elaboración de la convocatoria, el procedimiento que se siguió para la selección de perfiles; los criterios utilizados para las comparecencias; entre otros.

Desde el micrositio de la Comisión de Derechos Humanos puede accederse a los videos completos de las reuniones, incluyendo las comparecencias de las y los aspirantes, así como las mesas de trabajo realizadas con sociedad civil y defensores de derechos humanos y las sesiones en Pleno.

El dictamen de la terna de candidaturas incluye la acreditación de las y los aspirantes; es decir, especifica si cumplieron con los requisitos, e incluso los motivos por los que un aspirante no continuó en el proceso. Se publicaron los horarios y el orden de las comparecencias que se efectuaron del 21 al 23 de octubre, así como el resumen de las opiniones vertidas por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y víctimas y familiares que participaron en las mesas de trabajo.

#### **b) Consejo Consultivo**

Actualmente, los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH son: David Kershenobich Stalnikowitz, Rosy Laura Castellanos Mariano y Michael William Chamberlin Ruiz. Mientras que las y los designados Mariclaire Acosta Urquidi, Angélica Cuéllar Vázquez, María Ampudia González, María Olga Noriega Sáenz, Alberto Manuel Athié Gallo y José de Jesús Orozco Henríquez han presentado su renuncia a dicho órgano.

De las y los mencionados, Rosy Laura Castellanos Mariano y Mariclaire Acosta Urquidi fueron designadas durante el actual gobierno, el 7 de marzo de 2019.

Los procedimientos para la elección consistieron en la publicación, por parte del Senado de la República, de una convocatoria dirigida a las asociaciones civiles

y organizaciones sociales, instituciones académicas, asociaciones, colegios de profesionales, activistas, promotores y defensores de derechos humanos que promueven y defienden la protección, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos, para que propusieran a ciudadanas para ocupar las dos vacantes existentes en el cargo honorario de integrante del Consejo Consultivo de la CNDH. La Convocatoria fue publicada el 21 de noviembre de 2018 en los diarios de circulación nacional: El Universal, Milenio, La Jornada y La Prensa. Las propuestas de candidatas fueron recibidas del 22 al 29 de noviembre.

El 30 de noviembre de 2018 se solicitó a la Mesa Directiva del Senado la publicación del listado de las seis aspirantes en la Gaceta Parlamentaria y en la página electrónica; de igual forma, se publicó en el micrositio de la Comisión.

Una vez conformada y publicada la lista de candidaturas propuestas para integrar el Consejo Consultivo, la Comisión de Derechos Humanos del Senado, en la Primera Reunión Extraordinaria del 6 de diciembre de 2018, realizó las comparecencias públicas respectivas, con el fin de conocer las trayectorias y propuestas de programa de trabajo en relación con el objeto y las facultades del Consejo Consultivo de la Comisión. El 7 de marzo, en su Tercera Reunión Ordinaria, la comisión del Senado analizó el perfil de las aspirantes.

Pese a que desde la perspectiva de la comisión dictaminadora del Senado todas las aspirantes satisfacían el perfil requerido, dado que “son personas que gozan de reconocido prestigio en la sociedad, cuentan con el respaldo de distintos sectores de la sociedad civil, son mexicanas en pleno ejercicio de sus derechos y cuentan con una destacada trayectoria en el ámbito de la defensa, promoción y protección de los derechos humanos”; durante la Tercera Reunión Ordinaria de la Comisión, celebrada el 7 de marzo de 2019, se decidió proponer al Pleno del Senado a Acosta Urquidi Mariclaire y a Castellanos Mariano Rosy Laura. Finalmente, en votación por cédula, el 21 de marzo de 2019, El Senado de la

República aprobó la designación de Rosy Laura Castellanos Mariano y ratificó a Mariclaire Acosta Urquidi como consejeras consultivas de la CNDH<sup>166</sup>.

### **Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica**

Los Comisionados de la COFECE son: Alejandro Faya Rodríguez, que fue ratificado en abril de 2017; José Eduardo Mendoza Contreras, designado en abril de 2018; Brenda Gisela Hernández Ramírez, ratificada en octubre de 2016; Eduardo Martínez Chombo, nombrado en noviembre de 2013; Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín, designado en marzo de 2019; y Ana María Reséndiz Mora, nombrada en septiembre de 2020. Enseguida se destaca el proceso de nombramiento de los dos últimos, quienes fueron ratificados durante la LXIV Legislatura.

El 4 de octubre de 2018, el Comité de Evaluación de la COFECE, integrado por miembros del INEGI, el extinto INEE y Banxico, publicó la convocatoria para la elección de un Comisionado para el organismo. Del 15 de octubre al 5 de noviembre de 2018, 92 aspirantes enviaron su documentación y de estos solamente 68 completaron dicho proceso.

Del 6 al 16 de noviembre de 2018, el Comité de Evaluación determinó que 29 aspirantes cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 28 constitucional. Posteriormente, el 8 de diciembre se aplicó el examen de conocimientos en las instalaciones del INEGI y de 28 aspirantes, cinco lo aprobaron. Con base en este resultado, el 1 de febrero de 2019, el Presidente López Obrador remitió al Senado la propuesta para la designación de Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín como Comisionado. El mismo día, la Mesa Directiva del Senado turnó la propuesta de ratificación a las comisiones unidas de Economía y Estudios Legislativos.

<sup>166</sup> Dictamen disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-21-1/assets/documentos/Dict\\_DH\\_Consejo\\_Consultivo\\_cndh\\_final.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-21-1/assets/documentos/Dict_DH_Consejo_Consultivo_cndh_final.pdf) (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

El 13 de febrero de 2019, las comisiones dictaminadoras citaron a comparecer a Pérez Valdespín, quien así lo hizo el 20 de febrero. Las comisiones unidas establecieron el procedimiento para la comparecencia de Pérez Valdespín, el cual tuvo 20 minutos para presentar la idoneidad de su candidatura; además, durante la comparecencia, el candidato contestó las inquietudes y preguntas de las y los senadores respecto al cargo y a la propia COFECE.

Las comisiones unidas de Economía y Estudios Legislativos, con base en la revisión exhaustiva de su expediente y trayectoria, corroborando que cubriera los requisitos establecidos en las leyes correspondientes y en la convocatoria, contemplando el resultado que obtuvo en el examen de conocimientos y tomando en cuenta la propia entrevista, sometieron al Pleno del Senado la ratificación del nombramiento, aprobado en votación nominal el 26 de febrero de 2019. Pérez Valdespín ocupará el cargo hasta el último día de febrero de 2028<sup>167</sup>.

**Respecto a la ratificación de Ana María Reséndiz Mora**, el 13 de diciembre de 2019, el Comité de Evaluación de la COFECE, integrado por miembros del INEGI y de Banxico, publicó la convocatoria para la elección de su nueva Comisionada. Del 13 de octubre de 2019 al 13 de enero de 2020, las aspirantes enviaron su documentación y el Comité de Evaluación determinó que, de las 67 aspirantes, solamente 32 completaron el proceso de envío de documentos.

Posteriormente, el 1 de febrero se aplicó el examen de conocimientos y de 30 aspirantes, tres lo aprobaron. Con base en este resultado, el 7 de febrero se publicó la lista de candidatas en el portal de la COFECE y se remitió el documento al Ejecutivo Federal. El 3 de marzo de 2020, el Presidente de la República remitió al Senado la propuesta para la designación de Ana María Reséndiz Mora como Comisionada. El mismo día, la Mesa Directiva del Senado turnó la propuesta de ratificación a las Comisiones Unidas de Economía y Estudios Legislativos.

<sup>167</sup> Dictamen disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-26-1/assets/documentos/Dict\\_Economia\\_cofece.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-26-1/assets/documentos/Dict_Economia_cofece.pdf) (fecha de consulta 21 de noviembre de 2020).

Fue así como, el 21 de marzo, Reséndiz Mora fue llamada y compareció ante las comisiones unidas del Senado de manera virtual, con el propósito de conocerla personalmente y plantearle inquietudes de las y los senadores respecto al cargo de Comisionada y a la propia COFECE.

Basándose en la revisión de su expediente y trayectoria, corroborando que cubriera los requisitos establecidos en las leyes correspondientes y en la convocatoria, contemplando el resultado que obtuvo en el examen de conocimientos y tomando en cuenta la propia entrevista, las comisiones unidas de Economía y Estudios Legislativos sometieron a la consideración del Pleno del Senado la ratificación del nombramiento de Reséndiz Mora, por un período de nueve años, aprobado en votación nominal el 29 de septiembre de 2020<sup>168</sup>.

### **Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**

Los Comisionados de dicho instituto son: Mario Fromow Rangel, Javier Juárez Mojica, Arturo Robles Rovalo, Sóstenes Díaz González y Ramiro Camacho Castillo.

Para la ratificación del nombramiento de Ramiro Camacho Castillo, el 8 de octubre de 2018, el Comité de Evaluación del IFT publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para elegir a un Comisionado. El 8 de diciembre, el Comité de Evaluación aplicó el examen de conocimientos a los aspirantes y el 27 de diciembre se publicó la lista de los cuatro que lo aprobaron.

De esta manera, el 1 de febrero de 2019, el Presidente Andrés Manuel López Obrador remitió a la Cámara de Senadores su propuesta para el nombramiento de Ramiro Camacho Castillo como nuevo Comisionado del IFT. El mismo día, la Mesa Directiva del Senado turnó la propuesta a las comisiones unidas de Comunicaciones y Transportes; y de Radio, Televisión y Cinematografía, para su dictaminación. Las comisiones unidas realizaron una revisión de la trayectoria profesional y académica

<sup>168</sup> Dictamen disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-29-1/assets/documentos/Dict\\_Economia\\_Comisionada\\_COFECE.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-29-1/assets/documentos/Dict_Economia_Comisionada_COFECE.pdf) (fecha de consulta 21 de noviembre de 2020).

del candidato y tomaron en cuenta el resultado que obtuvo en el examen de conocimientos, su expediente y la información obtenida de la comparecencia que realizó Camacho Castillo ante las comisiones unidas el 12 de febrero de 2019. La comparecencia tuvo el propósito de conocer su trayectoria profesional y su visión del IFT.

Posteriormente, las comisiones dictaminadoras sometieron al Pleno del Senado la ratificación del nombramiento de Camacho Castillo, la cual fue aprobada en votación nominal el 14 de febrero de 2019 para que el Comisionado cubra un período de nueve años. Cabe destacar que en el dictamen por el que se somete la ratificación al Pleno del Senado, las comisiones unidas señalan que el Senado no tiene facultades para pronunciarse sobre la idoneidad o la validez del proceso de selección, pues solamente puede decidir a favor o en contra de la propuesta del Ejecutivo<sup>169</sup>.

#### **Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**

Julio Alfonso Santaella Castell es el Presidente de la Junta de Gobierno del INEGI desde enero de 2016, en tanto que los vicepresidentes del Instituto son: Enrique Jesús Ordaz López, Adrián Franco Barrios, Enrique de Alba Guerra y Paloma Merodio Gómez. Los nombramientos realizados en la legislatura LXIV son los de Enrique Jesús Ordaz López y Adrián Franco Barrios, quienes fueron propuestos por el Ejecutivo para integrar la Junta de Gobierno del Instituto, el 8 de enero de 2019.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26, Apartado B constitucional, los integrantes de la Junta de Gobierno son designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

<sup>169</sup> Dictamen disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-14-1/assets/documentos/Comu\\_ramiro\\_camacho\\_ifetel.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-14-1/assets/documentos/Comu_ramiro_camacho_ifetel.pdf) (fecha de consulta 21 de noviembre de 2020).

Ante esto, el 8 de enero de 2019, el presidente López Obrador sometió a la consideración de la Comisión Permanente, las ratificaciones de Enrique Jesús Ordaz López y de Adrián Franco Barrios como miembros de la Junta de Gobierno del INEGI. Anexo a dicho documento, se envió el expediente de los candidatos. Un día después, la propuesta de los nombramientos fue turnada a la Primera Comisión de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Comisión Permanente, para su análisis y elaboración de dictamen. El 10 de enero, la presidencia de la comisión del Senado distribuyó los expedientes de los candidatos a los integrantes de la comisión para su conocimiento.

El 15 de enero de 2019, Ordaz López y Franco Barrios comparecieron ante la Primera Comisión del Senado. Los candidatos expresaron su programa de trabajo y los méritos que los acreditaban para ser miembros de la Junta de Gobierno del INEGI, en tanto que los senadores les realizaron preguntas y comentarios. Las preguntas que se formularon a los candidatos durante la comparecencia se fundamentaron en cuestiones técnicas y se obtuvieron respuestas concisas y certeras sobre los temas abordados.

Con base en los requisitos que deben cubrir los integrantes de la Junta de Gobierno del INEGI dispuestos en la Constitución y en las leyes correspondientes, en los expedientes, la trayectoria académica y profesional de los candidatos, así como partiendo de la información recabada en las comparecencias, la Primera Comisión de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Comisión Permanente sometió al Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la ratificación de Ordaz y Franco como miembros de la Junta de Gobierno del INEGI, a partir de su aprobación y hasta el 31 de diciembre de 2026<sup>170</sup>. En sesión de la

<sup>170</sup> El dictamen se encuentra disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-15-1/assets/documentos/Dic\\_1ra\\_Ratifica-JG-INEGI\\_20190115.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-15-1/assets/documentos/Dic_1ra_Ratifica-JG-INEGI_20190115.pdf) (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

Comisión Permanente, la ratificación fue avalada con 30 votos a favor, el 15 de enero de 2019<sup>171</sup>.

### **Titular de la Fiscalía General de la República (FGR)**

El nombramiento del Fiscal General en la actual legislatura (LXIV) representó uno de los procesos más importantes, pues sería el primer Fiscal con autonomía constitucional y tendría un plazo de un año para implementar el plan de transición de la Fiscalía General de la República. El nombramiento de Alejandro Gertz Manero fue ratificado en enero de 2019 por el Pleno del Senado<sup>172</sup>. Los hechos que llevaron a su nombramiento ocurrieron de la siguiente manera:

- 15 de noviembre de 2018. Se aprobó en el Pleno el proyecto de decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, con 70 votos a favor y 47 en contra.
- 20 de diciembre de 2018. Se presentó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria y se determina el procedimiento para nombrar a la persona titular de la Fiscalía General de la República y se aprueba en Pleno<sup>173</sup>.
- 24 al 31 de diciembre de 2018. Se realizó la recepción de solicitudes de aspirantes a través del portal del Senado.

<sup>171</sup> Canal del Congreso, disponible en: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11609/Toman\\_protesta\\_ratificados\\_de\\_la\\_Junta\\_de\\_Coordinacion\\_Politica\\_del\\_INEGI](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11609/Toman_protesta_ratificados_de_la_Junta_de_Coordinacion_Politica_del_INEGI) (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

<sup>172</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43466-ratifica-senado-a-alejandro-gertz-manero-como-fiscal-general.html> (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

<sup>173</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria y se determina el procedimiento para nombrar a la persona titular de la Fiscalía General de la República, disponible en: <http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/acuerdo.pdf> (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

- 9 de enero de 2019 . Se llevó a cabo una reunión extraordinaria de la Comisión de Justicia para la presentación y aprobación del dictamen que contiene el listado de las candidatas y candidatos que habían reunido las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de Fiscal General de la República<sup>174</sup>.
- 14 de enero de 2019. Se realizó una reunión extraordinaria de la Comisión de Justicia, donde se aprobó el procedimiento para las comparecencias y se llevaron a cabo las primeras 15. Se declaró sesión permanente de la Comisión de Justicia.
- 15 de enero de 2019. Se continuó con la reunión y las 12 comparecencias restantes.
- 16 de enero de 2016. Se presentó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se puso a consideración del Pleno el listado de diez personas candidatas y candidatos al cargo de titular de la Fiscalía General de la República, para ser enviado al Ejecutivo Federal y ser aprobado en el Pleno<sup>175</sup>.
- 18 de enero de 2019. Se remitió el informe de las comparecencias de las personas que conforman la terna enviada por el titular del Poder Ejecutivo Federal al Senado de la República para el cargo de Fiscal General de la República. La terna estaba integrada por Bernardo Bátiz Vázquez, Eva Verónica de Gyvés Zárate y Alejandro Gertz Manero. Durante la comparecencia de Alejandro Gertz Manero, llevada a cabo el 17 de enero de

<sup>174</sup> Dictamen de la Comisión de Justicia respecto a la elegibilidad de las personas aspirantes al cargo de Titular de la Fiscalía General de la República, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-09-1/assets/documentos/DIC\\_ELEGIBILIDAD\\_FGR\\_090119.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-09-1/assets/documentos/DIC_ELEGIBILIDAD_FGR_090119.pdf) (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

<sup>175</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se pone a consideración del Pleno el listado de 10 personas candidatas y candidatos al cargo de titular de la Fiscalía General de la República para ser enviado al Ejecutivo Federal, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-16-1/assets/documentos/1-Acuerdo\\_JCP\\_10\\_Candidatos\\_FG.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-16-1/assets/documentos/1-Acuerdo_JCP_10_Candidatos_FG.pdf) (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

2019, el candidato señaló los retos de la nueva Fiscalía<sup>176</sup>. Mencionó que “la Fiscalía, tiene un deber y una obligación de capacidad, de eficiencia, de control, de operación, que no es la tradición de lo que han sido las instituciones de procuración en México”.

- 18 de enero de 2019. Con mayoría calificada en votación del Pleno se eligió a Alejandro Gertz Manero<sup>177</sup>.

Algunos de los documentos relacionados con el proceso de designación del Fiscal se despliegan en la pestaña “Fiscalía General de la República. Nombramientos y designaciones”, dentro del micrositio de la Comisión de Justicia.

La convocatoria y el procedimiento para la revisión documental, el cumplimiento de los requisitos y las comparecencias se hicieron públicos. La convocatoria fue difundida en medios nacionales; y, en general, el dictamen de elegibilidad es bastante transparente al explicitar por qué las y los aspirantes eran o no elegibles.

En general, tomando en cuenta las etapas y la complejidad del proceso, los documentos relacionados pueden consultarse públicamente. También, se habilitó una sección en el micrositio de la Comisión de Justicia destinado a formular preguntas a las y los aspirantes a través de un formulario electrónico. Se solicitaba el nombre, organización (de tenerla) y correo electrónico de quienes participaran. De conformidad con el Acuerdo de Junta de Coordinación Política del 16 de enero, del 11 d al 15 de enero se recibieron un total de 998 mensajes en los cuales se efectuaron comentarios y opiniones relativas a las y los aspirantes.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Diario de debates 18 de enero, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/1/PPE/PDF-WEB/PPE\\_No3\\_18-01-2019.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/1/PPE/PDF-WEB/PPE_No3_18-01-2019.pdf) (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

<sup>177</sup> Diario de debates 18 de enero, disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/1/PPE/PDF-WEB/PPE\\_No3\\_18-01-2019.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/64/1/PPE/PDF-WEB/PPE_No3_18-01-2019.pdf) (fecha de consulta 19 de noviembre de 2020).

<sup>178</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se instruye a la Comisión de Justicia del Senado de la República a llevar a cabo las comparecencias de la terna de aspirantes enviada por el Ejecutivo Federal para ocupar el cargo de titular

Durante las segundas comparecencias de los aspirantes que integraron la terna se incorporaron preguntas directas de la ciudadanía. En el acta de trabajo de la Comisión y en los videos puede observar quiénes las realizaron, qué preguntaron y qué respuestas dieron las y los aspirantes. A Bernardo Bátiz Vázquez se le realizaron tres preguntas; a Eva Verónica de Gyves Zárate, 7 preguntas; y a Alejandro Gertz Manero, 10 preguntas.

Estos ejercicios no estaban contemplados originalmente en el proceso; sin embargo, fueron aprobados por las y los senadores durante la reunión de trabajo. Se recibieron un total de 52 solicitudes, de las cuales solo 27 fueron elegibles, siendo esas personas quienes participaron en las comparecencias de las reuniones del 14 y 15 de enero.

### **2.3 Funciones de control a cargo del Senado de la República**

Uno de los retos más significativos para el Senado en materia de control sobre los Órganos Constitucionales Autónomos es el de seguimiento, escrutinio y fiscalización de las actividades que estos llevan a cabo. No se ha construido un mecanismo de estrecha supervisión que por un lado permita al Senado vigilar que dichos órganos cumplan de forma eficaz con sus responsabilidades constitucionales, y que la ciudadanía tenga mayores elementos para evaluar el desempeño de dichas instituciones y de los resultados que a la sociedad le entregan en el ejercicio de la función pública.

Es por ello que ya se han presentado iniciativas para atender este reto al que se enfrenta el Senado. Una de ellas es la que presentó el senador Ricardo Monreal Ávila, el 9 de abril de 2019, con proyecto de decreto que reforma el artículo 93 de la Constitución y que tiene como objetivo ampliar las facultades de las comisiones de investigación en el Congreso de la Unión. En ella se propone que cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los titulares de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, directores generales e integrantes del Consejo de Administración de

de la Fiscalía General de la República, de fecha 16 de enero de 2019,  
[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-16-1/assets/documentos/2-Acuerdo\\_JCP-CJ-Terna\\_Aspirantes\\_FGR.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-01-16-1/assets/documentos/2-Acuerdo_JCP-CJ-Terna_Aspirantes_FGR.pdf)

las empresas productivas del Estado, de los órganos reguladores coordinados en materia energética o cualquier figura homóloga, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas<sup>179</sup>. Si bien en la práctica se realiza, no existen una disposición constitucional que les obligue a ello. También, se han presentado otras iniciativas para reformas ese mismo artículo, con objeto de que el Senado pueda requerir por escrito “información, documentación u opiniones sobre su agenda legislativa, así como de su trabajo legislativo, a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, a los integrantes del poder judicial federal, así como a cualquiera de los Órganos Constitucionales Autónomos”<sup>180</sup>.

En consecuencia, es necesario, pero resulta insuficiente, que los Órganos Constitucionales Autónomos entreguen informes de gestión o resultados al Senado. En la medida en que las instancias de investigación parlamentaria se ocupen de generar información e indicadores para la evaluación del desempeño y que estos documentos sean remitidos a las comisiones ordinarias para que a su vez emitan opiniones informadas que se basen en evidencia empírica y no en solo percepciones u opiniones, se podrá tener mayor control desde el legislativo sobre la actuación de este tipo de órganos y de sus integrantes.

La función de control se refiere a la actividad que un órgano ejerce sobre otro, con el fin de cerciorarse de que cada órgano u orden de gobierno se mantenga dentro de su esfera de competencia, y asegurarse del acatamiento de sus facultades de acuerdo con lo que las leyes les obligan<sup>181</sup>. Así, el Poder Legislativo

<sup>179</sup> Sistema de Información Legislativa, disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun\\_3869307\\_2019\\_0429\\_1554823499.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3869307_2019_0429_1554823499.pdf) (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2020).

<sup>180</sup> Sistema de Información Legislativa, disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/01/asun\\_3990102\\_2020\\_0128\\_1580239747.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/01/asun_3990102_2020_0128_1580239747.pdf) (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2020).

<sup>181</sup> Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, México, CIDE, 2000, pp. 16-17.

no solamente puede enterarse del cumplimiento de responsabilidades de los otros poderes u órganos del Estado, sino que adquiere instrumentos políticos y legales para influir y, en su caso, modificar su comportamiento, desempeño y resultados.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria<sup>182</sup>, las funciones clave del control parlamentario son:

- a) Detectar y prevenir los abusos, la conducta arbitraria o la conducta ilícita e inconstitucional por parte del gobierno y los organismos públicos;
- b) Hacer rendir cuentas al gobierno por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes. Detectar derroches que se produzcan en la maquinaria del gobierno y los organismos públicos;
- c) Velar porque las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el parlamento realmente se lleven a la práctica. Esta función comprende la vigilancia de la consecución de los objetivos establecidos por la legislación y previstos en los propios programas de gobierno, y
- d) Mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales y mejorar la confianza del público.

Para que esas funciones sean efectivas, los parlamentos contemporáneos cuentan con diversos instrumentos que les permiten ejercer dicha función. Estos pueden estar explícitamente otorgados en las constituciones o en otras fuentes de derecho parlamentario, sean formales o materiales. Siguiendo el análisis comparado de la Unión Interparlamentaria, estos instrumentos son de distinto tipo, pero podrían destacarse:

- 1) El parlamento solicita información a entes gubernamentales;
- 2) El parlamento puede pedir a los gobiernos que aclaren públicamente sus políticas;
- 3) El parlamento puede obtener información de fuentes ajenas al gobierno;

<sup>182</sup> Unión Interparlamentaria, *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Suiza, Hironori Yamamoto, 2007, pp. 9-10.

4) el parlamento puede manifestar sus opiniones al gobierno y al público;

5) el parlamento puede destituir a funcionarios cuando estima que no desempeña debidamente su función.

Estos instrumentos no se agotan en dicho listado, pero pueden identificarse en la mayoría de los países democráticos. Los estudios más recientes sobre control parlamentario concluyen que los países democráticos suelen contar con un mayor número de instrumentos de control parlamentario frente a los países autoritarios que no suelen emplear mecanismos de control.

El amplio catálogo de instrumentos de control<sup>183</sup> debe incluir el papel que juegan los parlamentos en los procesos de designación de funcionarios públicos de alto nivel. Tal como sucede en México con los titulares e integrantes de Órganos Constitucionales Autónomos. Estos nombramientos pueden representar una de las principales herramientas de control legislativo y de mantenimiento de la autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos, con que cuentan tanto el Senado como la Cámara de Diputados,<sup>184</sup> en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

La Constitución mexicana, en su artículo 93, señala que los Congreso podrán convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de Órganos Autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Mientras que en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso se establece que las comisiones pueden “para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden”, entrevistarse con los

<sup>183</sup> Una actividad de control tradicional es la pregunta parlamentaria, que busca obligar a las autoridades a informar a la sociedad sobre asuntos que son preocupaciones para los ciudadanos mediante la intervención de sus representantes. Otro instrumento de control directo son las comparecencias de funcionarios y las reuniones de trabajo entre legisladores y funcionarios para intercambiar información, conocer resultados parciales de la ejecución de programas de gobierno y, con la posibilidad de modificar su curso.

<sup>184</sup> Instituto Belisario Domínguez, “Desafíos del Senado frente a los Órganos Constitucionales Autónomos”, *Temas Estratégicos*, México, 2014, núm. 16, p. 8.

servidores públicos, “quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas”.

Esto se complementa con lo previsto en artículo 266 del Reglamento del Senado de la República que señala: “En el ejercicio de las funciones de control de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia el Senado recibe, analiza y se pronuncia respecto de los informes de los entes públicos a los cuales la Constitución y las leyes imponen la obligación de presentarlos”, con lo que se aclara que el Senado no solo recibe un informe sino que el mismo debe ser analizado y la Cámara deberá pronunciarse al respecto.

El mismo artículo del Reglamento señala que el Senado “también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al Presidente de la República o comparecencias de los servidores públicos que prevén los artículos 69 y 93 de la Constitución, sea para informar o para responder preguntas e interpelaciones. Las preguntas tienen por objeto obtener información sobre un tema específico, o bien ampliarla, para el análisis de un informe, la discusión de una ley o el estudio de un asunto”. Finalmente, en el propio Reglamento se aclara que la interpelación tiene como objeto “obtener de un servidor público compareciente la explicación sobre políticas de interés general”<sup>185</sup>. Es decir, el marco jurídico vigente no solo le dota al Senado la facultad de intervenir en los procesos de designación, sino que le brinda atribuciones para supervisar el desempeño de estas autoridades.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, en la mayoría de los procedimientos de designación de miembros de los órganos autónomos participan en Senado y el Ejecutivo. Además, se han establecido otros mecanismos, como la participación de comités de evaluación de candidatos implementados en la COFECE y el IFT.

<sup>185</sup> En el artículo 130 del Reglamento se enlista que los presidentes de comisiones legislativas podrán solicitar al Presidente de la Mesa Directiva “previo acuerdo de la comisión, convoque a servidores de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de órganos constitucionales autónomos, su presencia en reunión de trabajo para tratar los asuntos de su competencia, en términos de los artículos 93 de la Constitución y 98 de la Ley”.

**Cuadro. Intervención del Senado en la designación de miembros de los  
Órganos Constitucionales Autónomos**

<b>Órgano</b>	<b>Atribuciones del Senado de la República</b>
Banco de México	Para integrar la Junta de Gobernadores, el Senado aprueba la propuesta del Presidente de la República.
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Previa realización de una consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, el Senado nombra a los Comisionados con el voto de las 2/3 partes de legisladores presentes.
Comisión Nacional de Derechos Humanos	El Presidente de la CNDH, quien lo será también del Consejo Consultivo, es elegido por el voto de las 2/3 partes de los miembros del Senado presentes.
Comisión Federal de Competencia Económica	El Senado ratifica a los Comisionados por las 2/3 de los miembros presentes (previa propuesta del Ejecutivo y del Comité de Evaluación)
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Los Comisionados son designados, de forma escalonada, a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación de las 2/3 partes del Senado.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	La Junta de Gobierno es designada por el Presidente, con la aprobación de la Cámara de Senadores.

Fiscalía General de la República

El Senado integra una lista de candidatos, la cual envía al Ejecutivo. El Ejecutivo formula una terna y la remite al Senado, el cual designa al Fiscal General, con el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes.

Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

En síntesis, la complejidad operativa y técnica que implica conducir un proceso de designación supone, entre otras tareas, la integración de expedientes sobre los candidatos y su revisión, la realización de entrevistas y la celebración de reuniones para discutir perfiles y elegir ternas de candidatos a ser propuestos al pleno del Senado para la designación final<sup>186</sup>.

En años recientes, los nuevos mecanismos de designación contemplados en la Constitución no solo otorgan al Senado la carga principal de la organización del procedimiento de selección de los candidatos, sino una relación más estrecha, en términos de rendición de cuentas, a partir de la presentación de informes anuales y comparecencias<sup>187</sup>.

Dentro de las funciones de control, el Senado tiene la facultad de citar a comparecer ante alguna o alguna de sus comisiones a los miembros de los órganos autónomos. En el caso del Banco de México, cada año, el Gobernador del Banco debe comparecer ante el Senado; el Comisionado Presidente del INAI debe rendir un informe anual ante el Senado; el Presidente de la CNDH tiene la responsabilidad de comparecer anualmente ante las Cámaras del Congreso de la Unión; los Comisionados Presidentes tanto de la COFECE como del IFT, también deberán comparecer cada año ante el Senado; y el Fiscal General de la República debe presentar anualmente un informe al Poder Legislativo y comparecerá cuando se le cite.

Finalmente, el artículo 93 constitucional señala que “cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas”<sup>188</sup>.

<sup>186</sup> Instituto Belisario Domínguez, *op. cit.*, p. 10.

<sup>187</sup> Instituto Belisario Domínguez, *op. cit.*, p. 8.

<sup>188</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

En el cuadro siguiente se enlista a las autoridades de los Órganos Constitucionales Autónomos que han presentado informes o han comparecido ante el Senado o la Comisión Permanente del Congreso en la actual legislatura. En la cuarta columna se enlista el fundamento legal para que el órgano constitucional autónomo presente informes ante el Senado.

**Cuadro. Informes presentados por Órganos Constitucionales Autónomos  
ante el Senado de la República o la Comisión Permanente del Congreso**

Órgano y cargo	Nombre	Informes presentados	Disposición legal donde se fundamenta que entreguen el informe o comparezcan
INAI Comisionado Presidente	Francisco Javier Acuña Llamas	-En sesión ordinaria del Senado, el 12 de marzo de 2020, presentación de Informe de labores correspondiente al período octubre 2018-septiembre 2019.	-Artículo 6o., apartado A, fracción VIII constitucional  - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
CNDH Presidenta	María del Rosario Piedra Ibarra	-22 de enero de 2020, presentación de Informe de Actividades de la CNDH ante la Comisión Permanente.  -4 de febrero de 2020, envío de Informe de Actividades del período 16 de noviembre al 20 de enero.  -10 de septiembre de 2020, comparecencia ante el Senado, a raíz de la toma de la sede del organismo en el Centro Histórico.	-Artículo 102, Apartado B de la Constitución
FGR Titular	Alejandro Gertz Manero	-22 de enero de 2020, remitió Informe Anual de Actividades, A, fracción VI, de la 2019, con los anexos de las	-Artículo 102, Apartado B de la Constitución

Órgano y cargo	Nombre	Informes presentados	Disposición legal donde se fundamenta que entreguen el informe o comparezcan -Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
Banco de México Gobernador	Alejandro Díaz de León Carrillo	<p>fiscalías especializadas en materia de Derechos Humanos, de Delitos Electorales, de Asuntos Internos, así como las cifras y resultados en Combate a la Corrupción</p> <p>-15 de enero de 2020, reunión de trabajo con la Junta de Coordinación Política del Senado</p> <p>-28 de mayo de 2020, comparecencia ante el Senado</p> <p>-30 de abril de 2020, informe anual de actividades.</p> <p>-20 de abril de 2020. Informe de actividades correspondiente al año 2019.</p> <p>-10 de abril de 2019, comparecencia ante el Senado.</p> <p>-3 de marzo de 2020. Informe en el que se analiza la inflación, la evolución económica del país en el trimestre octubre- diciembre de 2019, así como la ejecución de la política monetaria y, en general, las actividades del Banco de México en dicho periodo.</p> <p>-28 de noviembre de 2019. Informe en el que se analiza la inflación, la evolución económica del país en el trimestre julio-septiembre de</p>	-Ley del Banco de México, artículo 47, fracción XIII

2019, así como la ejecución de

Órgano y cargo	Nombre	Informes presentados	Disposición legal donde se fundamenta que entreguen el informe o comparezcan
		<p>la política monetaria y, en general, las actividades del Banco de México en dicho periodo.</p> <p>-5 de junio de 2019. Informe en el que se analiza la inflación, la evolución económica del país en el trimestre enero-marzo de 2019, así como la ejecución de la política monetaria y, en general, las actividades del Banco de México en dicho periodo.</p> <p>-1 de febrero de 2019. Informe sobre el ejercicio de su presupuesto, correspondiente al ejercicio 2019 (proveer billetes y monedas a la economía).</p> <p>-23 de enero de 2019. Informe sobre el ejercicio de su presupuesto, correspondiente al ejercicio 2019 (proveer billetes y monedas a la economía).</p> <p>-18 de diciembre de 2018. Informe en el que se analiza la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en el trimestre julio-septiembre de 2018, así como la ejecución de la política monetaria y, en general, las</p>	

Órgano y cargo	Nombre Informes presentados	Disposición legal donde se fundamenta que entreguen el informe o comparezcan
	<p>actividades del Banco de México en dicho periodo -4 de septiembre de 2018. Informe en el que se analiza la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en el trimestre abril-junio de 2018, así como la ejecución de la política monetaria y, en general, las actividades del Banco de México en dicho periodo. -23 de marzo de 2020, envío</p>	
INEGI Presidente	Julio Alfonso Santaella Castell	<p>-Artículo 86 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. -Artículo 28, fracción VIII de la Constitución de Competencia Económica</p>
COFECE Comisionada Presidenta	Alejandra Palacios Prieto	<p>-5 de febrero de 2020. Cuarto informe trimestral 2019, del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2019, así como el Programa Anal de Trabajo 2020. -24 de julio de 2019, envío del Segundo Informe Trimestral de Actividades, 2019. -1 de febrero de 2019. Cuarto informe trimestral 2018, el cual da cuenta de los resultados alcanzados y acciones desarrolladas durante el</p>

Órgano y cargo	Nombre	Informes presentados	Disposición legal donde se fundamenta que entreguen el informe o comparezcan
		periodo del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2018.	
IFT Comisionado Presidente	Gabriel Contreras Saldívar	-13 de mayo de 2019, entrega del Primer Informe Trimestral de Actividades, 2019. -27 de agosto de 2019, entrega del Segundo Informe Trimestral de Actividades, 2019. -4 de noviembre de 2019, entrega del Tercer Informe Trimestral de Actividades, 2019 -26 de febrero de 2020, entrega del Cuarto Informe Trimestral de Actividades, 2019.	-Artículo 28, fracción VIII de la Constitución -Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
IFT Comisionado Presidente	Adolfo Cuevas Teja	-7 de septiembre de 2020, entrega del Primer Informe Trimestral de Actividades, 2020 -7 de septiembre de 2020, entrega del Segundo Informe Trimestral de Actividades, 2020.	-Artículo 28, fracción VIII de la Constitución -Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Como se desprende del cuadro anterior, los titulares de los órganos constitucionales presentan con regularidad informes ante el Senado. No obstante, los instrumentos de supervisión y control del Senado para influir en el desempeño de estos órganos son limitados. Esto puede ser considerado positivo para la autonomía de estos, pero al mismo tiempo puede representar una debilidad en el sistema de rendición de cuentas. En consecuencia, es necesario que las comisiones ordinarias del Senado cuenten con mayores capacidades y atribuciones para citar a comparecer a los titulares de estos órganos y para que mediante diálogos

permanentes se construya una relación de colaboración más estrecha entre las instituciones.

En los regímenes parlamentarios democráticos, las legislaturas cuentan con sesiones periódicas de control en donde someten a un estricto escrutinio las acciones y políticas de los gobiernos y de las agencias gubernamentales. Derivado de este análisis, las y los legisladores pueden incluso solicitar la remoción o el retiro de la confianza de algún funcionario. Si bien este último escenario extremo, que corresponde a un evento donde los legisladores retiran su confianza a funcionarios públicos, es una práctica parlamentaria que les permite ser más efectivos en su tarea de fiscalizar las acciones y políticas.

Los Órganos Constitucionales Autónomos deben tener garantizadas tanto su autonomía política como técnica respecto de otras autoridades, es recomendable que cuenten con personal técnico profesionalizado y experto en los temas de su jurisdicción, así como procedimientos estandarizados de sus actuaciones. Todo ello contribuye a su institucionalización y a la autonomía que deben ejercer. Sin embargo, rendir cuentas de manera sistemática frente a la autoridad que les designa es una actividad que no forma parte del diseño actual más allá de la presentación de informes. Esto favorece el intercambio de información, la transmisión de demandas a través de los representantes que fueron electos democráticamente y visibilizar la actividad que dichos órganos realizan.

Como se ha detallado en este capítulo, las y los senadores han ejercido a plenitud su función de designar a las autoridades de estos órganos, pero sus instrumentos de supervisión y control son limitados y poco efectivos.

### **Capítulo 3. Propuesta para el fortalecimiento de las facultades del Senado de la República, en relación con Órganos Constitucionales Autónomos.**

#### **3.1 Rendición de cuentas de los Órganos Constitucionales Autónomos.**

En atención a la metodología planteada debemos atender, en primer lugar, las implicaciones que tiene la acepción *rendición de cuentas*, pues si bien es cierto todos pensamos entender las implicaciones y alcances de la misma, en realidad nos encontramos ante un concepto amplísimo, por lo que es necesario aclarar cuáles son los puntos en los que se basa una adecuada rendición de cuentas y definir la actuación del Senado de la República en su papel de órgano de control frente a los Órganos Constitucionales Autónomos .

Como premisa afirmaremos que la rendición de cuentas es un mecanismo de control, mecanismo incorporado por la autoridad gubernativa a efecto de poder llevar a buen puerto las acciones y actividades encomendadas a diversos entes públicos, sometidas a la aprobación pública. Atendiendo el origen y naturaleza del Estado y a partir del Contrato Social, concedemos a la rendición de cuentas como una contraprestación del Estado hacia los gobernados en razón de un cumplimiento recíproco de obligaciones.

Andreas Schedler afirma “la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.”<sup>189</sup>

<sup>189</sup> Schedler Andreas, Diamond Larry y Plattner Marc F., “*Conceptualizing Accountability*,” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, traducción por Lynne Rienner Publishers, Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, p. 14 <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>

Siguiendo el análisis de Andreas Schedler, se ha entendido que las actividades de rendición de cuentas están basadas en el monitoreo y vigilancia del actuar de los entes públicos, “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.”<sup>190</sup>

Del análisis anterior, podemos visualizar a la rendición de cuentas como una estructura cíclica que comienza con el despliegue de las actividades del servidor público, que continua por el diálogo e interacción al momento de justificar sus acciones, y culmina con la aprobación de esas mismas acciones o el sometimiento a alguna sanción (que difícilmente ocurría en México) y volviendo de nueva cuenta al primer punto, esto implica el desarrollo de la actividad casi monótona de los servidores públicos, por lo que, en atención a los principios de la política implementada por la Cuarta Transformación, es necesario ampliar este panorama y culminar el proceso de rendición de cuentas hacia la entrega de resultados, forma en la que verdaderamente se podrá medir el funcionamiento eficaz de cualquier órgano de la administración pública.

En ese sentido, la participación del Senado, como órgano de control del Estado, es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos definitorios del Estado Democrático.

El mejoramiento de los servicios del Estado corre a cargo de una adecuada participación del Poder Legislativo, es fundamental la adecuación del orden jurídico para el establecimiento y delimitación de los actos de los órganos que componen la administración pública, de tal manera que la competencia en su actuación debe constar expresamente en la ley, en apego al principio de legalidad, siendo que las autoridades administrativas únicamente pueden realizar aquello que expresamente le autorice la norma, parámetros bajo los cuales se rige la rendición de cuentas.

En ese sentido, John Locke considera al Poder Legislativo como el poder supremo, pues este establece la norma fundamental de todos los Estados

<sup>190</sup> Ibidem, p. 13.

Constitucionalistas. Por ello, el Poder Ejecutivo está constituido a efecto de actuar conforme a la ley fundamental decretada por el Constituyente, y la norma constituida por el legislador será el límite de su actuación.<sup>191</sup>

Para el fortalecimiento de las instituciones administrativas, es indispensable la integración de un marco normativo suficiente y adecuado a la realidad intrínseca que rigen el gobierno, sus principios y moralidad, para la operación del engranaje de la administración pública federal. En tal virtud, el aparato del Estado entrará en marcha una vez que se defina, de forma adecuada y congruente, el funcionamiento y la delimitación de la competencia de todas las entidades gubernativas que coadyuvarán en el desarrollo administrativo del gobierno, impulsando la moralidad de quien detenta el poder, funcionamiento que lo simplificaríamos en una palabra: sistematización.

La sistematización de la administración pública atiende a la planeación adecuada, en ejercicio de un marco jurídico actualizado y moderno complementándose con el diseño e instalación de sistemas de control aplicables en su conjunto a la Administración Pública como delimitación de competencias, planificación, organización, dirección, coordinación y supervisión de las actividades. Tal es el caso que el Estado podría asemejarse a cualquier organización económica, la diferencia que lo hace discrepante al nivel organizativo de las corporaciones privadas, es propiamente la rendición de cuentas, mientras a una institución de carácter privado el modo de llevar a cabo la supervisión de los mecanismos internos de estructura se lleva a cabo en mecanismos internos y le interesa a aquellos que aportan el capital para su funcionamiento, en cambio, la rendición de cuentas estatal incumbe al interés público, un síntoma de la consolidación de los Estados Democráticos. Por lo que cobra importancia los mecanismos de control tendientes al buen manejo de las actividades gubernativas basada en la supervisión.

<sup>191</sup> Locke John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, Traducción Carlos Mellizo, Segunda Edición, Editorial Tecnos, 2006, p.p. 127, 128.

La sistematización del control funciona a través de las instituciones gubernamentales en total apego a la norma jurídica de su competencia, por lo que el sistema en México basado en el institucionalismo fracasaría sin la adecuación y participación de órganos encargados de la vigilancia en el cumplimiento de sus funciones. Entendemos entonces a la rendición de cuentas como aquel conjunto de mecanismos tendientes a analizar el correcto o adecuado funcionamiento de las instituciones. De esta forma, un primer nivel de control que otorga la norma fundamental, incorporado en la Constitución, en la estructuración de la forma orgánica del Estado, es la división de poderes en la Administración Pública Federal, pues se convierte en un auténtico equilibrio de poderes, de pesos y contrapesos de las funciones públicas, que tiene como parámetro de eficacia aquellos principios decretados en la norma fundamental.

La división de poderes es la estructura limitante del poder, a fin de impedir su abuso a cargo de un solo ente o persona, y como consecuencia, garantizar la libertad individual de los gobernados integrantes de un Estado de Derecho. Atiende a la encomienda de diversas funciones a cargo del Estado, con la finalidad de asignar a diversos órganos públicos determinadas competencias, de tal forma que se distribuyan las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, con el propósito de crear dispositivos de separación, control, de colaboración o de mutua vigilancia entre dichos órganos.<sup>192</sup>

En un principio, los Órganos Constitucionales Autónomos tienen un origen que pareciera contradictorio al sistema de división de poderes tradicional, contemplados por el artículo 49 constitucional, ya que dicha división considera únicamente al Ejecutivo, Legislativo y Judicial como únicos encargados de la Administración Pública Federal, en relación a las funciones estatales contempladas a sus atribuciones particulares; sin embargo, el surgimiento de estos Organismos corresponde al resultado del proceso de adaptación que los países atraviesan para

<sup>192</sup> Villanueva Gómez, Luis Enrique, *La división de Poderes: Teoría y Realidad; Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p.p. 149-186.

dar frente a las nuevas condiciones sociales e históricas por las que atraviesa la evolución del sistema social, aunado al hecho de dividir las tareas administrativas especializando el actuar de los *tres poderes*, lo que no significa de ninguna manera que se constituya un nuevo poder en el federalismo mexicano. En ese sentido, el Doctor John Ackerman señala: “Los organismos constitucionales autónomos en principio no buscan colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales sino solamente ejercer de manera libre y autónoma la función de control de la gestión pública”<sup>193</sup>

En ese orden de ideas, el actuar de los Órganos Constitucionales Autónomos no está sujeto a los entes tradicionales del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sino que se les ha encomendado funciones estatales específicas, con el propósito de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia en la rendición de cuentas para atender de forma eficiente y competente las demandas sociales; sin que ello signifique la adopción de tareas pertenecientes a los poderes tradicionales.

Sin embargo, no ha quedado del todo claro el origen intrínseco de la incorporación de estos Órganos Constitucionales Autónomos con la Administración Pública Federal, la justificación pareciera aparente; sin embargo, la causalidad de su existencia no lo es tanto, tal como lo precisa Ileana Moreno:

*“Del esquema legal de los órganos autónomos ya existentes, no se desprende cuál es el fin que motivó su creación. Esto es, no queda claro si lo que se buscaba era entender a la división de poderes como frenos y contrapesos ante la actuación de otros poderes; o bien, si se quería producir entes completamente aislados, independientes, intocables para los demás poderes y entidades públicas.”*<sup>194</sup>

<sup>193</sup> Ackerman, John, *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

<sup>194</sup> Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. XIV.

En ese sentido, el propósito último de la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos resulta ser la especialización de las funciones estatales para favorecer la rendición de cuentas, como eje central en el régimen político y social en México. Por todo lo anterior, es importante analizar los medios de control con los que cuenta el Senado de la República, en relación a las actividades desplegadas por los Órganos Constitucionales Autónomos, a fin de garantizar la rendición de cuentas y afianzar la concreción de una democracia basada en principios de transparencia, moralidad y combate a la corrupción en la función pública, en la que la participación, activa y conjunta, de las entidades administrativas deben alinearse conforme al principio de legalidad, análisis que se realiza en las siguientes líneas.

Cabe aclarar que el presente análisis correspondiente a las facultades de control del Senado en la conformación de los Órganos Constitucionales Autónomos resulta trascendental debido a su papel para el establecimiento de un Estado Democrático de Derecho. Cabe precisar que, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia educativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, que deroga diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política, desapareció el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por lo que en nuestro país actualmente se mantienen vigentes nueve Órganos Constitucionales Autónomos, siendo los siguientes:

### **3.1.1. Banco de México (BANXICO)**

Fundamento en el Artículo 28 párrafo sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia del movimiento Revolucionario de principios del siglo XX en México, el sistema bancario porfirista fue destruido, por lo que la creación de una entidad gubernamental constituida como un Banco Único de Emisión debería tener la intención de cerrar un periodo de inestabilidad y desorden monetario y terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes, reservando la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses

nacionales, y cuyo establecimiento se consagró en el artículo 28 de la Carta Magna promulgada en 1917. Los constituyentes reunidos en Querétaro, con gran acierto, optaron por la fórmula de banco gubernamental y no así de una banca privada. Sin embargo, a pesar de la concreción legislativa constituyente consagrada en la Constitución, transcurrieron siete años para la fundación del Banco Central el 1° de septiembre de 1925.

Su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y las finalidades sustantivas del Banco de México son proveer a la economía del país de moneda nacional; instrumentar la política monetaria con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda mexicana; promover el sano desarrollo del sistema financiero; y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El Banco de México, de acuerdo a su Ley Orgánica, también tiene la función de: prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y operar con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

#### **Facultades de Control del Senado: Información, justificación y sanción.**

El Banco de México, en el ámbito de administración, estará encomendada a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta de Gobierno estará integrada por cuatro subgobernadores y el Gobernador quien presidirá a la Junta de Gobierno.

Atendiendo al principio de rendición de cuentas al que está sometido toda entidad pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley del Banco de México, corresponde al Gobernador del Banco Central comparecer ante comisiones del Senado, cada año, durante el segundo periodo ordinario de sesiones, a rendir informe del cumplimiento del mandato.

En ese mismo sentido, en cumplimiento a lo establecido en el numeral 51 de la Ley del Banco de México, el Banco está obligado a enviar al representante del Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a la Comisión Permanente, en enero de cada año una exposición sobre la política monetaria en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión del órgano y un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país, a más tardar cuarenta y cinco días hábiles después del cierre de cada trimestre. Y 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.

En ese orden de ideas, cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informe sobre las actividades del órgano, de conformidad con las facultades otorgadas por la Constitución Federal. No es menos importante señalar que todos los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser sujetos de juicio político, conforme a lo establecido en los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.1.2. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)**

Fundamento en el artículo 28, párrafo décimo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene a su cargo vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en el mercado mexicano.

Entre otras, la Comisión tiene las siguientes facultades: ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales; ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; autorizar u objetar las notificaciones de concentraciones que le presenten los agentes económicos, de manera previa a su

realización; ordenar la práctica de visitas de verificación para comprobar la existencia de prácticas monopólicas; sancionar las prácticas monopólicas.

### **Facultades de Control del Senado: información, justificación y sanción.**

Los instrumentos de control se encuentran integrados en la Constitución Política y su legislación secundaria, la Ley de Competencia Económica. En estas disposiciones encontramos la obligación de rendición de cuentas como base para la constitución de un verdadero ente que garantiza su pleno funcionamiento y eficaz protección de los derechos de los gobernados. En ese sentido, de conformidad con lo establecido por el Título V, Capítulo III de la Ley de Competencia Económica, en sus artículos correspondientes, del numeral 49 al 51, se desprende la obligación de este órgano de rendir cuentas mediante **comparecencia del Comisionado Presidente ante la Cámara de Senadores**, en vista de lo dispuesto por el artículo 93 Constitucional; asimismo, deberá presentar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo el programa anual de trabajo y un informe trimestral de los avances de actividades de la Comisión en materia de su competencia.

A solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, la comisión debe emitir opinión cuando lo considere pertinente, o respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre concurrencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes.

El titular del órgano presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, compareciendo ante la Cámara de Senadores en el mismo periodo.

Los comisionados del órgano podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos de lo dispuesto por el artículo

22 y 23 de la Ley de Competencia Económica. Los Comisionados serán sujetos de juicio político, en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **3.1.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**

Fundamento en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la principal entidad gubernamental mexicana responsable de promover y proteger los derechos humanos, en especial ante la perpetración de abusos por parte de funcionarios públicos del Estado.

La institución está acreditada ante las Naciones Unidas con el estatus "A" por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; ello, en atención al cumplimiento de las bases marcadas por los Principios de París que debe contar una Institución Nacional de Derechos Humanos.

La Dirección General de Derechos Humanos, órgano que formaba parte de la Secretaría de Gobernación, en 1989, y que un año después se convertiría en la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el carácter de órgano desconcentrado, son los antecesores directos de la actual CNDH.

Es hasta la reforma constitucional del año 1999 cuando se le da el carácter de órgano autónomo de la Administración Pública Federal a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se da origen a un verdadero sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Como órgano rector del sistema no jurisdiccional de derechos humanos, la CNDH basa su actuar en tres principales márgenes de acción que son:

1. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos; la CNDH tiene competencia para conocer de quejas relacionadas con la presunta violación a derechos humanos relacionadas con el actuar de las autoridades federales, con excepción de aquellas que pertenecen al Poder Judicial de la

Federación, asimismo, tiene la facultad para formular recomendaciones no vinculatorias, denuncias y quejas en el ámbito de sus competencias.

2. Promoción de los derechos humanos; la CNDH tiene la facultad de promover el estudio, enseñanza y divulgación en los ámbitos nacionales e internacionales, y elaborar programas preventivos, formular programas y proponer acciones en materia de derechos humanos.
3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

### **Facultades de Control del Senado: información, justificación y sanción.**

De conformidad con lo establecido por el artículo 93 Constitucional, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ser requerido para que se presente ante el Senado de la República, con el propósito de que informe o responda interpelaciones o preguntas en materia de los ramos de su competencia, cuando se discutan leyes o a efecto de rendición de cuentas del titular del propio órgano.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto, comparecerá ante las Cámaras del Congreso, en los términos que disponga la ley. Podría ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución y sujeto de juicio político de conformidad con lo establecido en los numerales 108 y 110.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las legislaturas de estas.

Conforme al artículo 52 de la Ley de la CNDH, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente ante los Poderes de la Unión, un informe sobre las actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Posteriormente, presentará el informe ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad

Los informes anuales del Presidente de la Comisión Nacional deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado; los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas; las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes. Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos.

#### **3.1.4. Fiscalía General de la República (FGR)**

Fundamento en el artículo 102, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es la encargada de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de investigación criminal de los hechos que revisten los caracteres de delito; de garantizar la protección y asistencia a las víctimas, testigos, y el resto de los sujetos que integran el proceso judicial; asumir la titularidad y sustento de la acción penal pública, en representación del Estado y la sociedad en general ante el Poder Judicial de la Federación; intervenir en los procesos de extradición; colaborar en las acciones de combate al delito, encabezando a los elementos del ministerio público federal, esto, en apoyo a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; e intervenir en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad de acuerdo a lo que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **Facultades de Control del Senado: información, justificación y sanción.**

Atendiendo a la relevancia de la política criminal en México, es de primera relevancia observar los mecanismos implementados por la Fiscalía a efecto de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la norma fundamental, por lo que, en materia del **Plan de Persecución Penal**, relativo al artículo sexto de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, deberá ser aprobado por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República.

De esa forma, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República contiene un capitulo específico en materia de transparencia y para la rendición de cuentas que comprende del artículo 34 al 43. Del que se desprende la responsabilidad a la que estarán sometidos los servidores públicos integrantes de la Fiscalía, en caso de faltas graves o no, funcionarios que estarán sometidos a la vigilancia órgano interno de control. De la misma forma que los distintos Órganos Constitucionales Autónomos, el titular de la Fiscalía podrá ser removido de sus funciones, en los términos del Título Cuarto de la Constitución y sujeto de juicio político, de conformidad con lo establecido en los numerales 108 y 110.

### **3.1.5. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**

Fundamento en el artículo 28, párrafo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Encargado de regular y supervisar las redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

El 11 de junio de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “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”, que creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones, como un órgano autónomo, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución y en los términos que fijen las leyes, y como autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.

El instituto cuenta con cuatro objetivos principales:

1. Promover e impulsar que los usuarios y las audiencias tengan mejores opciones de servicios públicos a precios asequibles, a través del impulso de la competencia y libre concurrencia de los sectores regulados.
2. Promover e impulsar condiciones para el acceso universal a las tecnologías y servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión con el objeto de maximizar el bienestar social.
3. Garantizar que la prestación de los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión que recibe la población sea acorde con los niveles de calidad bajo parámetros internacionales
4. Fomentar el respeto a los derechos de los usuarios finales y de las audiencias en los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

#### **Facultades de Control del Senado: Información, justificación y sanción.**

La obligación de este órgano de rendir cuentas mediante comparecencia del Comisionado Presidente ante la Cámara de Senadores, en atención a lo dispuesto por el artículo 93 constitucional; asimismo, deberá presentar a los Poderes Ejecutivo

y Legislativo el programa anual de trabajo y un informe trimestral de los avances de actividades de la Comisión en materia de su competencia.

Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de libre competencia y competencia económica, sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes. Las opiniones citadas deberán publicarse

El titular del órgano presentará 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.

Los comisionados del órgano podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones.

Los Comisionados serán sujetos de juicio político en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

El Órgano Interno de Control del IFT, como ente público, tiene obligaciones establecidas en la legislación inherente a sus atribuciones, entre otras, la de rendir cuentas sobre su actuación, particularmente esta se encuentra establecida en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y en el Estatuto Orgánico del IFT; es así que, en la citada Ley, en el artículo 35, primer párrafo, fracción XVII, se señala: "Presentar al Pleno del Instituto los informes previo y anual de resultados de su gestión, y comparecer ante el mismo, cuando así lo requiera el Comisionado

Presidente” y el artículo 40 segundo párrafo de la misma, establece: “El titular del Órgano Interno de Control deberá rendir informe semestral y anual de actividades a la Comisión, del cual marcará copia a la Cámara de Diputados.”

### **3.1.6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**

Tiene fundamento en el artículo 26, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Órgano creado por decreto presidencial en 1993, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y la economía, que permita dar a conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones.

#### **Facultades de Control del Senado: información, justificación y sanción.**

De conformidad con lo dispuesto por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, el Instituto deberá brindar el apoyo que le solicite el Ejecutivo Federal y el Senado de la República en materia de tratados, convenios o acuerdos internacionales, cuando se establezcan derechos y obligaciones en materia de Información, así como aquellos que versen sobre límites del territorio nacional.

El Instituto podrá brindar el apoyo que le soliciten los poderes Legislativo y Judicial federales y legislativos de las entidades federativas, en la definición de límites de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como asesorar y apoyar a esos poderes en la identificación física de tales límites.

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

Fundamento en el artículo 6, Apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Organismo garante del cumplimiento de los derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.

Para el primero garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicatos; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad te entregue la información pública que solicites.

Para el segundo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.

### **Facultades de Control del Senado: información, justificación y sanción.**

En atención a lo dispuesto por el numeral 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el órgano, frente al Senado, tiene la obligación de elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público.

### **3.2 Prospectiva de la 4T en relación con la ampliación de facultades del Senado de la República para la rendición de cuentas de Órganos Constitucionales Autónomos.**

Como ha planteado el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, la Cuarta Transformación de la vida pública de nuestro país consiste en un cambio de mentalidad de los ciudadanos, otorgando un papel principal en la toma de decisiones en los asuntos de interés público a los mexicanos y mexicanas. En ese sentido, y dada la importancia del trabajo de colaboración del que se debe basar el actuar de los órganos integrantes de la administración pública, es de resaltar que, por primera vez en la historia contemporánea de México, se observa la existencia de un vínculo progresista basado en el apoyo y respaldo del pueblo con el actuar del Presidente de la República, quien comanda el actual gobierno en nuestro país,

lo que sin duda alguna representa un hito en la historia democrática y política del país.<sup>195</sup>

El presidencialismo en México se encuentra en su etapa más próspera de su historia reciente, considerando la línea de actuar que sigue el gobierno impulsado por López Obrador y con motivo del progreso de la Cuarta Transformación, el respaldo de los y las ciudadanas con las decisiones encaminadas por el gobierno en turno, sin duda alguna, representa una expresión fidedigna del avance democrático en el país y del progreso en la rendición de cuentas por parte de las entidades estatales.

Resulta congruente que uno de los pilares del proyecto político sea el combate a la corrupción basado en el respeto a la autonomía de los órganos que comprenden la administración pública, sobre todo, tratándose de los Órganos Constitucionales Autónomos, impulsando su actuar y contribuyendo en el desempeño de sus funciones como órganos fundamentales y coadyuvantes en el combate a la corrupción en base a la rendición de cuentas.<sup>196</sup>

Entendiendo la relevancia con la que cuentan los órganos autónomos de la administración pública, es indispensable conservar y perfeccionar su estructura, a efecto de convertirse en verdaderos entes con prospectiva y objetivos sociales. En ese orden de ideas, el doctor John Ackerman propone cuatro áreas para determinar si un órgano autónomo puede o no considerarse como una verdadera entidad gubernativa a favor de la gobernabilidad democrática, siendo las siguientes: “legitimidad pública, fortaleza institucional, rendición de cuentas de segundo orden y estancamiento burocrático. Si un organismo independiente resuelve exitosamente cada uno de estos desafíos, es probable que sea efectivo en el cumplimiento de su

<sup>195</sup> Monreal Ávila, Ricardo, Desafíos, El Senado en la Cuarta Transformación, D3 Ediciones S.A. de C. V., México, 2018, p. 11.

<sup>196</sup> Ibidem, p. 213.

mandato. Si fracasa en uno o más de estos frentes, tendrá a convertirse en una institución fallida”<sup>197</sup>

En primer lugar, la legitimidad pública acontece al momento en que la confianza pública se hace presente en la actividad competencial de los órganos autónomos frente a otras instituciones tradicionales de la administración pública. De un primer análisis, significaría la pérdida de legitimidad y credibilidad por parte del gobierno fuera de estos órganos; sin embargo, debemos concebir a estos órganos como entes especializados y de carácter enteramente social, para lo cual poseen diversos medios para atender de manera directa la prevalencia de su actuar, lo que representa una atención mucho más focalizada al ojo de la opinión pública. De esta instrumentación social es donde conservan su influencia, otorgando confianza en sus determinaciones.

La fortaleza institucional se encuentra en manos de los titulares de estos órganos, los que deberán implementar valores pilares para conformar un sistema interinstitucional que pueda garantizar el pleno cumplimiento de sus funciones, aún encontrándose separados de los tres órdenes de gobierno, pues de cierta forma, su actuar se encuentra limitado y en ciertas ocasiones condicionado al actuar de los demás entes gubernativos y su voluntad de participar en las actividades para las cuales fueron creadas.

En relación al tercer parámetro, debemos atender que los Órganos Constitucionales Autónomos, derivado de su propia naturaleza, se encuentran excluidos de las formas tradicionales de rendición de cuentas, lo que implicaría cierto nivel de complejidad frente a los organismos fiscalizadores; es por ello que resulta trascendental que en su organización exista un órgano interno encargado de la vigilancia y de la observación del cumplimiento de todas y cada una de las actividades encomendadas, de estos órganos internos surge la rendición de cuentas de segundo orden, estos órganos están obligados a construir formas

<sup>197</sup> Ackerman, John, *Autonomía y Constitución: El Nuevo Estado Democrático*, Instituto de Investigaciones de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos núm. 271, UNAM, 2016 p. 26

alternativas de informar, de hacer partícipes y de legitimarse ante la ciudadanía, pues “la autonomía no debe confundirse con autarquía o irresponsabilidad” <sup>198</sup> Por lo que la rendición de cuentas de segundo orden la encontraríamos en aquellos órganos internos de control que justamente supervisan y vigilan el cumplimiento normativo y constitucional de los órganos.

En relación con el estancamiento burocrático, un verdadero órgano autónomo debe privilegiar la resolución de conflictos a el predominio burocrático en el trámite de sus determinaciones, donde los procedimientos burocráticos predominan por encima de la visión creativa y de la acción independiente.

De esta forma, desde un panorama más amplio de las implicaciones e importancia de los organismos constitucionales autónomos en la vida democrática del país, es trascendental la implementación de medidas o mecanismos legislativos para resguardar la seguridad ciudadana y bienestar social en pro de la rendición de cuentas.

El Senado de la República, como uno de los supremos poderes de la federación, consolida el progreso de México mediante el ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de mecanismos de control para la instauración de un verdadero Estado Democrático de Derecho, la facultad para implementar la creación o desaparición de organismos no funcionales y de la implementación de nuevos mecanismos para estructurar las bases del Estado representa una forma de coadyuvar con el proceso de evolución de los entes públicos de rendición de cuentas.

En el marco de la competencia de los Órganos Constitucionales Autónomos , es relevante la persecución de un actuar participativo de la ciudadanía, en relación a temas de primera relevancia como lo son: la violación a derechos humanos, transparencia, acceso a la información y diversas otras actividades encomendadas a estos órganos, por lo que en un primer nivel de participación ciudadana le corresponde al Senado de la República, como ente elegido democráticamente por

<sup>198</sup> Ibidem, p. 35

el voto de los mexicanos, velar por el cumplimiento de las actividades de los diversos órganos que se encuentran integrados por funcionarios, de los cuales su nombramiento, elección o ratificación estuvieron a cargo de la Cámara Alta, ello en atención al principio de congruencia en el ámbito de las atribuciones otorgadas por la Constitución Política.

De ahí resulta fundamental la ampliación de las facultades del Poder Legislativo, en específico, tratándose del Senado de la Republica, a efecto de integrar un verdadero mecanismo de control de la actividad gubernativa otorgada por la Carta Magna a los Órganos Constitucionales Autónomos, facultades que, a principio de orden, corresponden a la facultad ya existente de la Cámara en relación al nombramiento, elección y ratificación de funcionarios que integran estos órganos. Entonces, bajo los principios de congruencia y legalidad no es obstáculo para que de forma integral se persiga la finalidad del movimiento político más trascendental en México y elevar la transparencia a un nivel constitucionalmente predominante y pertinente en toda actividad gubernativa.

### **3.3 Reflexiones sobre la prospectiva de la 4T.**

La división de poderes es la clave de la buena organización del Estado, tanto política como administrativamente. Sin perder de vista lo anterior, es claro que el Estado y su forma orgánica ha evolucionado de tal manera que la forma primigenia organizativa del mismo se ha transformado dando cabida a la creación de nuevos órganos gubernativos, los cuales han sido facultados con el propósito de fortalecer la confianza en los entes públicos, en base a poderes de naturaleza civil. Lo anterior, con motivo de la transformación social histórica de nuestro país, en incremento en la participación ciudadana en la actividad gubernamental.

En ese sentido, la participación ciudadana y su intervención en la evolución política estructural del gobierno resulta necesaria para la composición de entes con verdadero sentido social, es por ello por lo que la línea de actuación de la Cuarta Transformación es y ha sido el impulso de la participación civil en la toma de decisiones, impulsando un movimiento democratizador basado en la rendición de cuentas.

El papel del Senado de la República, como poder supremo en el federalismo mexicano, responde a la estructura democrática participativa del sistema político, su actuar se encuentra regido por los principios de legalidad, publicidad y transparencia, por lo que se concibe como un ente de control frente al comportamiento estatal de diversos órganos, entre ellos, los órganos autónomos. En ese sentido, la creación de una normatividad basada en el fortalecimiento de los órganos de protección a las garantías de transparencia resulta vital para la consolidación de un auténtico sistema federal mexicano.

El Congreso de la Unión, como órgano de vigilancia y control, se encuentra facultado para inspeccionar, fiscalizar, comprobar, revisar y examinar la actividad que realicen el ejecutivo y los órganos autónomos creados por decreto constitucional, para con ello garantizar que su actuar se apegue a lo dispuesto en la ley. Por lo que el control que se le otorga al Senado de la República puede ser traducido en un mecanismo de colaboración y organización entre poderes, en base a objetivos políticos comunes.

Los Órganos Constitucionales Autónomos que cuentan con independencia frente a los Poderes de la Unión, desprendiéndose de cualquier relación de subordinación ante estos, cuentan con objetivos encaminados a cumplir las mismas metas sociales y políticas que los tres poderes federales. Si bien es cierto, los Órganos Constitucionales Autónomos son considerados por algunos autores como un cuarto poder federal, resulta imprecisa tal aseveración.

En primer lugar, es cierto que estos órganos ejercen actividades de poder ejecutando facultades otorgadas por la propia Constitución; sin embargo, ello no significa la creación de un poder constitucional en el sentido de la teoría de la división de poderes, debemos tener en cuenta que los poderes supremos de la federación tienen su origen en un precepto expresamente contenido en la Constitución de la República y sus facultades son asignadas de forma particular como entes con estructura constitucionalmente adquirida, tal como podría ser el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales obtienen una construcción orgánica bien definida por la norma fundamental, tanto en sus facultades y en particular, en su

función dentro de la estructura estatal y no como entes coadyuvantes en el cumplimiento de facultades especiales como los órganos autónomos. En ese sentido Ileana Moreno señala:

*“... porque resulta importante determinar si también los órganos autónomos a nivel constitucional son un poder. Del análisis de la Constitución se desprende que no existe conflicto en la norma suprema cuando se distribuyen facultades y se otorgan facultades a diversos órganos estatales. Aunado a ello, tampoco es válido suponer que un órgano autónomo es una excepción en el esquema tripartito de la división de poderes. En la Constitución se puede establecer cualquier número de órganos dotados de facultades para ejercer el poder del Estado. Ello no significa una salvedad, solo significa que la distribución de facultades no es necesariamente tripartita: se repartirá entre el número de órganos que el constituyente considere adecuado. Los órganos sujetos al estudio, al estar forzosamente dados por la Constitución misma, por definición no pueden ser considerados inconstitucionales.”*<sup>199</sup>

De acuerdo con la autora, los órganos autónomos no constituyen un cuarto poder federal, sino que la constituyente vacía facultades específicas, que de forma primigenia pertenecían a los tres poderes supremos, a un ente con autonomía para realizar estas actividades de forma especializada.

En ese sentido, es claro que la constitución de estos órganos autónomos subyace de la actividad creada, en primer orden, a los tres poderes de la federación, por lo que, al tratarse de facultades delegadas, sin detrimento de la autonomía otorgada a los mismos por la norma fundamental, es esencial el otorgamiento de facultades amplias al Senado de la República como ente de control, a efecto de llevar a cabo funciones de vigilancia, control y sanción, entre otras, en mayoría de razón, atendiendo a las facultades ya otorgadas constitucionalmente para el nombramiento, elección y ratificación de los miembros integrantes de estos

<sup>199</sup> Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p.p. 19, 20.

organismos, en razón de que la transparencia es una forma de control social que reafirma la confianza y la consolidación de un Estado democrático.

En ese orden de ideas existen casos notables en materia de regulación de los Órganos Autónomos en la administración pública, tanto a nivel nacional e internacional, un caso particular que resalta en el interior de la República mexicana es el contenido en la Constitución de la entidad federativa de Veracruz, la única entidad federativa que integra en la norma fundamental la composición de los organismos autónomos dentro de su estructura gubernamental, que en su numeral 67 precisa lo siguiente:

*“CAPÍTULO VI DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO.*

*Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.”<sup>200</sup>*

Resulta novedosa la disposición planteada por el Congreso local del estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, atendiendo la importancia de contar con disposición expresa, mediante la cual se dé certeza jurídica a los gobernados del origen de la figura de los órganos autónomos como entes integrantes de la estructura gubernamental del Estado, es de notar la implementación de un capítulo tendiente a la constitución, otorgamiento de facultades y límite de las facultades otorgadas a los mismos y, sobre todo, la relación intrínseca de su actuar con la carga de rendición de cuentas, la cual se someterá al escrutinio del Congreso del estado.

Sin duda, el texto constitucional que se analiza marca un hito en la configuración constitucional y estructural del gobierno, consagrando de este modo el principio de rendición de cuentas, la vigilancia del cumplimiento de las leyes y

<sup>200</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

elevando a rango constitucional los Órganos Constitucionales Autónomos, como entes provistos de facultades especiales.

Continuando con el análisis anterior, en atención al sistema constitucional que prevalece en nuestro país se reconocen los principios siguientes:

1. *La supremacía de la Constitución es un principio angular de nuestro régimen de derecho.*
2. *La Constitución es, por tanto, la norma suprema de conducta de todos los poderes y de todos los funcionarios en el orden federal y en el local y a ella deben ajustar todos sus actos.*
3. *Las autoridades pueden corregir sus propios actos que advierten inconstitucionales, sólo cuando ello resulte acorde con su competencia constitucional y legal y con el régimen de derecho vigente.*<sup>201</sup>

En ese mismo sentido, cabe resaltar el caso de la Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008, específicamente en análisis del Título IV, Capítulo Quinto, Sección Primera, de la Función de Transparencia y Control Social, mediante el cual consagra al pueblo como un *ente mandante* del poder público, y constituye de manera expresa aquellos organismos que estarán a cargo de función de la transparencia, otorgando facultades especiales a los órganos encargados de dicha función, como se precisa en el numeral siguiente:

*Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.*

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

<sup>201</sup> Varios 698/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Octubre 2000.

*La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.*<sup>202</sup>

Del análisis de la disposición anterior, es evidente la prevalencia del constitucionalismo como forma de organización estatal, por lo que la adopción exhaustiva de preceptos constitucionales en relación con las facultades, relación de coordinación con los poderes tradicionales y rendición de cuentas de los Órganos Constitucionales Autónomos, no solo otorga mayor peso en cuanto a la autonomía que detenta, sino también prevalece el principio de transparencia frente a los gobernados.

Es de resaltar que, en los casos analizados, la facultad de fiscalización de los Órganos Autónomos corresponde al Poder Legislativo, lo que representa el reconocimiento de la facultad reguladora y de las facultades de control que, por naturaleza, concibe el Legislativo, en específico, el Senado de la República, a efecto de vigilar y en su caso sancionar la actividad de aquellos organismos que realicen tareas de interés público y de trascendencia en la defensa y protección de los derechos de los gobernados.

Por todo lo expuesto, es evidente la necesidad de incorporar al marco normativo constitucional, a través de una reforma al artículo 49 que defina y coloque a los Órganos Constitucionales Autónomos dentro de la estructura gubernativa de nuestro país, establezca su autonomía y su papel de coordinación frente a los poderes tradicionales de la Unión y, sobre todo, se determine de forma expresa las facultades del Senado de la República para hacer uso de sus facultades de control, tanto en primer como en segundo orden (Órganos Internos de Control) y de esa manera garantizar el derecho humano de los gobernados de acceso a la información, transparencia y participación ciudadana.

<sup>202</sup> Constitución de la República del Ecuador.

### **3.4 Proyecto de reforma constitucional en materia de rendición de cuentas de Órganos Constitucionales Autónomos.**

#### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

##### **C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

###### **PRESENTE.**

Quien suscribe, Senador **XXXXXXXXXX**, integrante de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión y miembro del Grupo Parlamentario \_\_\_\_\_, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8 numeral 1 fracción I, 164 numeral I y 169 del Reglamento del Senado, someto a la consideración de esta Cámara de Senadores la presente Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia y Control de Organismos Constitucionales Autónomos.

###### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen principios esenciales y estructuras de Gobierno, que, en el Derecho Constitucional, son considerados como los fundamentos ideológicos de las instituciones públicas que conforman los cimientos de la organización del poder político de nuestro Estado, cuyos caracteres definitorios corresponden a los de los Estados democráticos con forma de Gobierno Federal.

Nuestra estructura de gobierno tiene como forma de gobierno el Régimen Federal, constituido con tres poderes supremos, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, concibiendo un autentico equilibrio de poderes, de pesos y contrapesos de las funciones públicas que tiene el parámetro de eficacia aquellos principios decretados en la norma fundamental, a fin de garantizar la rendición de cuentas y colaboración para afianzar la concreción de un Estado Democrático de Derecho.

El establecimiento y la preservación de la forma de Gobierno Federal, ha identificado el avance y el desenvolvimiento político de nuestra Nación, desde el inicio de su vigencia en el siglo XIX, prevaleciendo en todo momento la racionalización del poder y de la división de las facultades gubernativas en contra de la imposición caracterizada por regímenes centralizados.

Dicho elemento, prevalece en nuestro país desde la Constitución de 1917, determinando sus normas jurídicas y un sistema de distribución en el ejercicio de los poderes conforme a las competencias que la constitución confiere a cada uno de ellos, siendo expresas para cada órgano federal.

El mejoramiento de los servicios del Estado corre a cargo de una adecuada participación del Poder Legislativo, es fundamental la adecuación del orden jurídico para el establecimiento y delimitación de los actos de los órganos que componen la administración pública, de tal manera que la competencia en su actuación debe constar expresamente en la ley, en apego al principio de legalidad, siendo que las autoridades administrativas únicamente pueden realizar aquello que expresamente le autorice la norma, parámetros bajo los cuales se rige la rendición de cuentas.

En ese sentido, para el fortalecimiento de las instituciones administrativas, es indispensable la integración de un marco normativo suficiente y adecuado a la realidad intrínseca que rigen el gobierno, sus principios y moralidad, para la operación del engranaje de la administración pública federal.

El actuar de los Órganos Constitucionales Autónomos no está sujeto a los entes tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), sino que se les ha encomendado funciones estatales específicas, con el propósito de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia en la rendición de cuentas para atender de forma eficiente y competente las demandas sociales; sin que ello signifique la adopción de tareas pertenecientes a los poderes tradicionales. Actualmente, son órganos necesarios para la constitución y evolución del Estado Constitucional de Derecho.

Siguiendo con ese orden de ideas, con la presente Iniciativa pretende esta Cámara de Senadores la modificación del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de elevar a rango constitucional la creación de Organismos Constitucionales Autónomos, otorgándoles reconocimiento dentro de la estructura gubernativa en la República, dando mayor certeza a los

ciudadanos sobre su origen y facultades otorgadas, en base a los principios de transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción.

De igual forma, el propósito de esta iniciativa de reforma constitucional es el reconocimiento de las facultades ya otorgadas por el constituyente al Poder Legislativo, en específico, a la Cámara de Senadores en relación a mecanismos de control y vigilancia a efecto de garantizar una adecuada rendición de cuentas por parte de los Organismos Constitucionales Autónomos ante esta Cámara Alta, a fin de tener mayor certeza y conocer con detalle el trabajo que han desempeñado en relación a sus funciones y de esta forma constituir organismos democráticos.

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA DIVERSOS PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se adicionan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

***Artículo 49. ...***

***...***

***Conforme a esta Constitución los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Senado de la República.***

***Los Organismos Autónomos tendrán las facultades siguientes:***

- I. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción;***

- II. Presentar al Congreso de la Unión propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias;**
- III. Informar anualmente a la Cámara de Diputados o al Senado de la República, según corresponda, sobre las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando estos lo requieran;**
- IV. Instar a las demás entidades gubernativas para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención;**
- V. Emitir opinión cuando lo considere pertinente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la Secretaría de Estado que lo requiera, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general en materia de su competencia, y**
- VI. Las demás que disponga la ley.**

**Los Organismos Autónomos contarán con un Órgano Interno de Control encargado de la vigilancia, fiscalización y sanción en cumplimiento del respectivo estatuto.**

**El titular del Órgano referido en el párrafo anterior rendirá informe anual de actividades y comparecerá ante la Cámara de Senadores, en los términos que determine la Ley.**

#### **TRANSITORIO**

**Único.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

**SENADOR**

**XXXXXXXXXX**

**Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional.**

**Dado en el Salón de Sesiones de la  
H. Cámara de Senadores a los  
19 días del mes de noviembre de 2020.**

## II. CONCLUSIONES GENERALES.

La división de poderes es la estructura limitante del poder a fin de impedir su abuso a cargo de un solo ente o persona, y como consecuencia, garantizar la libertad individual de los gobernados integrantes de un Estado de Derecho. Atiende a la encomienda de diversas funciones a cargo del Estado, con la finalidad de asignar a diversos órganos públicos determinadas competencias, de tal forma que se distribuyan las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, con el propósito de crear dispositivos de separación, control, de colaboración o de mutua vigilancia entre dichos órganos.<sup>203</sup>

De esta forma, la división de poderes en la Administración Pública Federal se convierte en un auténtico equilibrio de poderes, de pesos y contrapesos de las funciones públicas que tienen el parámetro de eficacia aquellos principios decretados en la norma fundamental, a fin de garantizar la rendición de cuentas y colaboración y afianzar la concreción de un Estado Democrático de Derecho, en el que la participación activa y conjunta de las entidades administrativas.

En ese sentido, la facultad de nombramiento y remoción que desarrolla el Ejecutivo Federal de algunos funcionarios federales representa una de las facultades con mayor grado de discrecionalidad que otorga la Constitución al Presidente, de conformidad con lo establecido por el artículo 89, fracción II, por lo que, atendiendo a la teoría de la división de poderes, se debe de reconocer ciertos límites a este inmenso poder. Roger Sherman opinaba que si la facultad de nombramiento recaía exclusiva y libremente en el Presidente, este devendría en un déspota, de ahí la importancia de la voluntad del legislador como un mecanismo de control constitucional y equilibrio de poderes.

Estos límites los podemos encontrar en el contenido de la propia Constitución Federal, como la facultad de ratificación y elección por parte del Senado sobre las

<sup>203</sup> Luis Enrique Villanueva Gómez, *La división de Poderes: Teoría y Realidad; Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p.p. 149-186.

determinaciones que implemente el Ejecutivo. Aunque las facultades del Ejecutivo siguen siendo amplísimas en la designación de funcionarios, es de primera relevancia la tarea asignada al Legislativo para atender la ratificación y elecciones de diversos servidores públicos, pues no es más que la voluntad del constituyente en marcar los límites necesarios a los poderes políticos delimitados por la Constitución debido a la separación.

Para el fortalecimiento de un Estado de Derecho, el ejercicio y el desempeño de la democracia debe sujetarse a la rendición de cuentas. Uno de los componentes de la rendición democrática de cuentas, es la medida en que las decisiones y acciones del gobierno responden efectivamente a los intereses, necesidades y perspectivas de la ciudadanía, mismas que deben traducirse en los resultados esperados y no a simples buenas intenciones por parte del gobierno, situación que marca el actual gobierno en el progreso democrático del México impulsado por la conocida como Cuarta Transformación. Los mecanismos de control y vigilancia constituyen el segundo factor de una rendición de cuentas democrática. Y un tercer elemento lo constituyen una sociedad civil plural y un sistema de partidos representativo y competitivo que promuevan un desempeño responsable y eficaz por parte del gobierno, la separación de poderes, pesos y contrapesos, sistema independiente de procuración de justicia.

Cualquier órgano o dependencia del gobierno está obligado por ley a rendir cuentas claras de sus actuaciones y es responsabilidad del Senado de la República, como representante de las entidades federativas y como parte del Congreso de la Unión, hacer efectivos los mecanismos otorgados por la Constitución para lograr que todas y cada una de las estructuras de la Administración Pública Federal funcionen correctamente y cumplan con las encomiendas que les atribuye nuestra legislación.

La rendición de cuentas por parte de los Órganos Constitucionales Autónomos es necesaria y lo ha sido desde el momento en que surgieron en nuestra Norma Fundamental; no obstante, su origen en la estructura gubernamental de nuestro país no tiene principio en la Constitución Política, las adecuaciones al marco

legal se vislumbran esenciales para otorgar a rango constitucional la integración de un verdadero Estado Constitucional.

Los Órganos Constitucionales Autónomos son instituciones que tienen el propósito de fortalecer y transparentar, de forma especializada, la rendición democrática de cuentas, se destaca su función como órganos que fungen como agentes de control y supervisión.

En un principio, los Órganos Constitucionales Autónomos pueden resultar, hasta cierto punto, contradictorios al sistema de división de poderes contemplados por el artículo 49 Constitucional, ya que dicha división considera únicamente al Ejecutivo, Legislativo y Judicial como únicos encargados de la Administración Pública Federal, en relación a las funciones estatales contempladas a sus atribuciones particulares; sin embargo, el surgimiento de estos Órganos corresponde al resultado del proceso de adaptación de los países para dar frente a las nuevas condiciones sociales e históricas por las que atraviesa la evolución del sistema social, aunado al hecho de dividir las tareas administrativas especializando el actuar de los *tres poderes*.

La falta de regulación de los Órganos Autónomos no es más que una laguna legislativa que debe, necesariamente, ser subsanada a la brevedad. Partiendo del punto en que se encuentran legisladas en diversos títulos de nuestra Ley Suprema, los Órganos Autónomos de nuestro país no serán eficaces hasta no estar debidamente legislados e integrados en el texto fundamental para dar certeza de su lugar en la estructura gubernativa en nuestro país, pues hasta entonces, existe una oscuridad en la norma fundamental. Es inaudito que, siendo parte esencial de nuestra forma de gobierno, los Órganos Constitucionales Autónomos carezcan de estructura gubernativa, y los alcances de esta omisión contempla una falta de rigor legislativo en materia de transparencia y participación ciudadana.

El Senado de la República se mantiene firme en el uso de sus facultades para coadyuvar en una forma de gobierno plural y basada en el principio de transparencia, legalidad y rendición de cuentas, con el propósito de consolidar el Estado Democrático de Derecho que impulsa el actual gobierno en México. El

Senado debe hacer uso de sus facultades fundamentales para la formación de una estructura gubernamental acorde con la progresividad de una democracia en los órganos que integran la administración pública.

### III. BIBLIOGRAFÍA.

- ACKERMAN, John, *Autonomía y Constitución. El nuevo Estado democrático*, UNAM-IIJ, México, 2016, p. 207 Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4139-autonomia-y-constitucion-el-nuevo-estado-democratico>
- ACKERMAN, John, *Autonomía y Constitución: El Nuevo Estado Democrático*, Instituto de Investigaciones de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos núm. 271, UNAM, 2016.
- ALBERRO, Irina, “Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia”, *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, México, 2010, vol. XIII, pp. 85-104.
- ANSELIMO, Valeria L., “La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 13, núm. 46, 2016, p. 189.
- BORDALÍ Salamanca Andrés, “La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXX (Valparaíso, Chile, 1er. Semestre de 2008, p. 192.
- BORJA, Francisco, “El nuevo régimen del Banco de México”, *Comercio Exterior*, México, 1995, vol. 45, núm. 1, pp. 12-19.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, “Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.) *Poderes tradicionales y Órganos Constitucionales autónomos*, UNAM-IIJ, México, 2020, pp. 3-26 Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6169-poderes-tradicionales-y-organos-constitucionales-autonomos>.
- CASAR, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, México, CIDE, 2000.
- CHAUX Donado, Francisco José, “Ingeniería constitucional. La evolución del *checks and balances* en el Estado Social de Derecho”, *Universitas*, 126, 2013, p. 93 file:///C:/Users/52553/Downloads/6122-Texto%20del%20art%C3%ADculo-23711-2-10-20130924.pdf

COFECE, Manual de Organización Institucional, disponible en [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/manual\\_organizacion\\_institucional\\_2015.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/manual_organizacion_institucional_2015.pdf) (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2020).

COLOQUIO desarrollado en el Senado de la República, denominado La Constitución análisis rumbo a su centenario celebrado entre el 13 y 11 15 de abril de 2015, Sesión estratégica número 8, [https://www.senado.gob.mx/BMO/index\\_htm\\_files/Temas\\_Estrategicos\\_T\\_8\\_distribucion.pdf](https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Temas_Estrategicos_T_8_distribucion.pdf)

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 4 de julio de 2017.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última reforma publicada en el DOF el 8 de mayo de 2020.

DUSSAUGE, Mauricio, “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, pp. 225-245.

FABIÁN Ruiz, José. “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora” *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre, 2007, p. 86

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1993, 32ª. Edición, 1993, pp.131 y ss.

GARITA ALONSO, Arturo et al., La función legislativa en el Senado de la República, 2ª ed., Mesa Directiva, Senado de la República, México, agosto 2018.

GARZA, Eduardo, “La autonomía del INEGI en perspectiva”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, p. 99-112.

GONZÁLEZ, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, McGraw Hill, México, 1999, pp. 74 y 75.

IGLESIAS, María del Carmen, *El pensamiento de Montesquieu. Política y ciencia natural*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 13 a 21.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, “Desafíos del Senado frente a los Órganos Constitucionales Autónomos”, Temas Estratégicos, México, 2014, núm. 16.

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

KURCZYN, Patricia, “La Autonomía Constitucional del Órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, pp.139-154.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Última reforma publicada en el DOF el 25 de junio de 2018.

LEY DEL BANCO DE MÉXICO. Última reforma publicada en el DOF el 10 de enero de 2014.

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA. Última reforma publicada en el DOF el 25 de junio de 2018.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. Última reforma publicada en el DOF el 24 de enero de 2020.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2017.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. Última reforma publicada en el DOF el 25 de junio de 2018.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Última reforma publicada en el DOF el 13 de abril de 2020.

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Última reforma publicada en el DOF el 13 de abril de 2020.

LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984.

LOCKE, John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Traducción Carlos Mellizo, Segunda Edición, Editorial Tecnos, 2006.

- LÓPEZ, Miguel; Meza, Enrique y Ruiz, Luis, “Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República”, en López Olvera, Miguel (coord.), Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 79-98.
- MALDONADO Sánchez, Adán, “Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional; de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional”, *Jurídica Ibero*. Revista electrónica, Vol. 6, 2 de enero de 2019, *Jurídica Ibero - Órganos constitucionalmente autónomos y órganos de relevancia constitucional: de la descentralización administrativa a la autonomía constitucional*
- MORENO Ramírez, Ileana, Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, México, Porrúa, 2005.
- MONREAL Ávila, Ricardo, Desafíos, el Senado en la Cuarta Transformación, D3 Ediciones S.A. de C.V., México, 2018.
- NARRO, Joaquín, “La autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como condición para el fortalecimiento del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México”, en Narro, Joaquín (coord.), Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pp. 11-22.
- Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, localizable en:  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>
- ORTIZ Mayagoitia, Guillermo, “La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, 2006, [https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/rev22\\_C.html](https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/rev22_C.html) p. 148.
- PALACIOS, Alejandra, “La COFECE como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, pp. 165-168.

- PEDROZA, Susana, "Los Órganos Constitucionales Autónomos", en López Olvera, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 215-224.
- ROLDÁN Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, novena reimpresión, mayo de 2018, p. 217.
- ROLDÁN, José, "La autonomía constitucional de los órganos reguladores. Hacia una reconstrucción conceptual", en López Olvera, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 27-46.
- RUIZ, José, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2017, núm. 37, pp. 85-120.
- SCHEDLER Andreas, Diamond Larry y Plattner Marc F., "Conceptualizing Accountability," *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, traducción por Lynne Rienner Publishers, Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, localizable en: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. Tomo Primero, Porrúa, México, 1979, p. 472. TESIS P./J.20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.
- TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México Vigésima edición, 1984, pp. 22 y ss.
- TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Porrúa, México, 1973, pp. 623 y 805.
- TURRENT y Díaz, Eduardo, "Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México", *Banco de México. Documentos de Investigación*, México, 2007, núm. 10.

UGALDE Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial*, núm. 29, 2010, pp. 253 a 264  
<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277>

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales, Suiza, Hironori Yamamoto, 2007.

VALDÉS, Josué, “El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía eficaz”, *Revista de Administración Pública*, México, 2015, vol. L, núm. 3, pp. 169-188.

VILLANUEVA Lagar, José, “Orto, reiteraciones y disimulos en la desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública* N° 67-68, INAP, México, 1986, p. 80.

VILLANUEVA Gómez, Luis Enrique, *La división de Poderes: Teoría y Realidad*; Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p.p. 149-186.

ZEIND Chávez, Marco Antonio, “El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado Mexicano”, en *Revista del Posgrado de Derecho de la UNAM*. Nueva Época, Núm. 8, enero-junio 2018, p. 71  
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/35774/32703>