



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE**

**DOCTORADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**ELSA MARÍA AGUSTINA VALENCIA PARRA**

TUTOR PRINCIPAL:

DR. RAFAEL QUINTANA MIRANDA

FACULTAD DE DERECHO

DRA. ROSA CARMEN RASCÓN GASCA

FACULTAD DE DERECHO

DRA. MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUÍZ

FACULTAD DE DERECHO

DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. NOVIEMBRE  
2021**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



# Contenido

<b>LATINISMOS Y ABREVIATURAS</b>	<b>IX</b>
----------------------------------	-----------

<b>PRÓLOGO</b>	<b>XV</b>
----------------	-----------

<b>CAPÍTULO I: LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO HASTA LA CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES</b>	<b>23</b>
---	-----------

1. La Administración Pública Federal en México	24
1.1 Evolución de la Administración Pública Mexicana	28
1.2 Concepto y Fundamento Constitucional	53
1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	58
2. Surgimiento de los Organismos Autónomos Constitucionales en el mundo	75
2.1 Ámbito Mundial	78
2.2 Ámbito Federal en México	86
2.3 Nivel estatal	91
3. La División de Poderes y los Organismos Autónomos Constitucionales	94
4. Sus diferencias con los otros órganos de Estado	100
4.1 Con los tres poderes	104
4.2 Con los organismos públicos descentralizados	109
4.3 Con los órganos desconcentrados	111

<b>CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS, FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONCEPTO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO</b>	<b>113</b>
--	------------

1. Características	114
--------------------	-----

2. Fundamento Constitucional _____	120
3. Concepto _____	120
4. Autonomía _____	132
4.1 Tipos de Autonomía _____	138
4.2. Otros tipos de autonomía establecidos en la Carta Magna _____	150
5 Denominación, ¿Órgano u Organismo? _____	166
5.1 Concepto de Órgano _____	167
5.2 Organismo _____	171
6. Naturaleza jurídica _____	174
6.1 Concepto de Naturaleza Jurídica _____	175

### **CAPÍTULO III: LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

#### **CONSTITUCIONALES FEDERALES EN MÉXICO \_\_\_\_\_ 177**

1. Banco de México (Banxico) _____	178
1.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	183
1.2 Naturaleza Jurídica _____	185
1.3 Exposición de Motivos _____	185
1.4 Competencia _____	187
1.5 Características _____	191
1.6 Designación de sus Integrantes _____	194
2. Instituto Nacional Electoral (INE) _____	206
2.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	211
2.2 Exposición de Motivos _____	213
2.3 Naturaleza Jurídica _____	215
2.4 Competencia _____	216
2.5 Características _____	218
2.6 Designación de sus Integrantes _____	219
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) _____	229
3.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	231

3.2 Exposición de Motivos	233
3.3 Naturaleza Jurídica	236
3.4 Competencia	237
3.5 Características	238
3.6 Designación de sus Integrantes	239
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	244
4.1 Fundamento Constitucional y Legal	250
4.2 Exposición de Motivos	252
4.3 Naturaleza Jurídica	256
4.4 Competencia	257
4.5 Características	259
4.6 Designación de sus Integrantes	260
5. Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE)	271
5.1 Fundamento Constitucional y Legal	274
5.2 Exposición de Motivos	276
5.3 Naturaleza Jurídica	278
5.4 Competencia	279
5.5 Características	280
5.6 Designación de sus Integrantes	282
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	287
6.1 Fundamento Constitucional y Legal	294
6.2 Exposición de Motivos	297
6.3 Naturaleza Jurídica	299
6.4 Competencia	301
6.5 Características	302
6.6 Designación de sus Integrantes	306
7. Comisión Federal de Competencia (COFECE)	313
7.1 Fundamento Constitucional y Legal	316
7.2 Exposición de Motivos	317

7.3 Naturaleza Jurídica _____	319
7.4 Competencia _____	320
7.5 Características _____	321
7.6 Designación de sus integrantes _____	323
8. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) _____	329
8.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	336
8.2 Exposición de Motivos _____	338
8.3 Naturaleza Jurídica _____	340
8.4 Competencia _____	341
8.5 Características _____	347
8.6 Designación de sus Integrantes _____	347
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) _____	351
9.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	358
9.2 Exposición de Motivos _____	360
9.3 Naturaleza Jurídica _____	362
9.4 Competencia _____	363
9.5 Características _____	366
9.6 Designación de sus Integrantes _____	367
10. Fiscalía General de la República (FGR) _____	371
10.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	373
10.2 Exposición de Motivos _____	374
10.3 Naturaleza Jurídica _____	376
10.4 Competencia _____	377
10.5 Características _____	378
10.6 Designación de sus Integrantes _____	379
11. Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) _____	383
11.1 Fundamento Constitucional y Legal _____	386

11.2 Exposición de Motivos	389
11.3. Naturaleza Jurídica	392
11.4 Competencia	394
11.5 Características	396
11.6 Designación de sus Integrantes	396
<b>CAPITULO IV: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL 2018-2022</b>	<b>405</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>425</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>448</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>488</b>
A) Organismos Autónomos Constitucionales en México	488
B) Órganos y Organismos de la Administración Pública Federal que tiene autonomía, pero diversas a los organismos autónomos constitucionales	494
C) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021	496



## Latinismos y Abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
Art.	Artículo
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANXICO	Banco de México
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CAPUFE	Caminos y Puentes Federales
CGC	Consejo General de Coneval
CIDE	Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONACYT	El Consejo Nacional De Ciencia y Tecnología
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social
Coord.	Coordinador

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CSSP	Comité de Estadística y Política Estadística
DGE	Dirección General de Estadística
DOF	Diario Oficial de la Federación
Ed.	Editorial
FED	Reserva Federal de Estados Unidos de América
FGR	Fiscalía General de la República
FIDERH	Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
Fr.	Fracción
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFE	Instituto Federal Electoral
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones

INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INGE	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LOPPE	Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
Notimex	Agencia de Noticias del Estado Mexicano
OAC	Organismo                      Autónomo Constitucional
OAC's	Organismos                      Autónomos Constitucionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
p. p.p.	página, páginas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROFECO	Procuraduría                      Federal                      del Consumidor 4
S/f	Sin fecha
S/n	Sin número

SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SNDS	Sistema Nacional de Desarrollo Social
SNIEG	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
vol./s	volumen/es



## **PRÓLOGO**

La presente investigación pretende aportar elementos que contribuyan al debate académico y a precisar alcances y atribuciones de los denominados organismos autónomos constitucionales, citados de aquí en adelante con las iniciales OAC y/o OAC's; su posición a la par de los poderes constituidos; nominación; surgimiento; cuántos existen, con qué fines y cómo se delimitaron. Destacaré límites y alcances de su autonomía de acuerdo con sus características, cómo se ha ido modificando la estructura de la Administración Pública Federal en México principalmente, en los cinco últimos sexenios presidenciales; y, finalmente, los cambios que se vislumbran estos organismos en el futuro.

El método aplicado para el desarrollo de esta investigación fue a través de contrastación de conceptos, básicamente con el método jurídico, utilizando la técnica documental y empírica, lo cual permite establecer un marco conceptual del OAC, fundamentado en la Constitución y por lo tanto es componente de la estructura constitucional; con participación en la dirección política del Estado, el cual cuenta con paridad de rango y relaciones de coordinación con respecto de otros organismos autónomos constitucionales, así como de los órganos constituidos, contando con autonomía presupuestal y técnica.

Objetivo:

Analizar los alcances, atribuciones, límites y características estructurales de los denominados organismos autónomos constitucionales, así como las consecuencias de que no estén debidamente diferenciados, tanto en la doctrina como en la CPEUM, para el establecimiento de sus funciones y alcances, de otros órganos y organismos de gobierno.

Pregunta General de la Investigación:

¿Cómo se define un organismo autónomo de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuáles son las características y fundamento de los organismos denominados de esta manera?

Hipótesis:

La carencia de un fundamento conceptual claro y general que explique funciones, alcances y limitaciones de los organismos denominados como autónomos, es causa de la falta de universalidad en sus estructuras, duplicación de funciones con otros órganos y organismos del gobierno, conflicto en la separación de poderes y en el alcance de sus resultados.

En donde la Variable Independiente es:

La carencia de un fundamento conceptual

Y la variable dependiente es:

Falta de universalidad en las estructuras de los organismos autónomos, duplicación de funciones con otros órganos y organismos de gobierno, conflicto en la separación de poderes y en el alcance de sus resultados.

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos, partiendo desde el primero, con el desarrollo del marco teórico y el planteamiento de cómo ha evolucionado la Administración Pública Federal (APF), en forma sucinta, ya que no es el objetivo central de la investigación, se analizan las reformas más sobresalientes en décadas recientes, y la manera en que se han insertado los OAC's, creándose once entes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo I, inicio con la revisión bibliográfica, y las fuentes de información sobre la gran transformación que se hecho de la administración pública federal, ya que se considera que estos organismos son parte de la descentralización política.<sup>1</sup> La selección desde el periodo de 1821 a la fecha; me permitió hacer un análisis del marco normativo para explorar el surgimiento de los OAC's.

Me referí a varios conceptos de la APF, su fundamento constitucional, y su ley, repasando el concepto de la centralización, desconcentración y descentralización y sus tipos; tanto como la política territorial y funcional, para comparar estos elementos con los que componen los OAC's.

---

<sup>1</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p.72.

En el II Capítulo, cité los antecedentes mundiales de los Tribunales Constitucionales, cuyas características de independencia influyeron en los OAC's en nuestro país.<sup>2</sup> Esto permite, como lo señala Raymundo Gil Rendón, indagar las causas del surgimiento y aplicación de los órganos autónomos en varios sistemas jurídicos en el mundo. Por otra parte, consideré lo referido por Hiram Escudero Álvarez, en torno a la preminencia de éstos en el Commonlaw, particularmente en Austria y en Alemania,<sup>3</sup> como una respuesta para perfilar ciertas funciones del Estado, con cierta especialidad, con el fin de fiscalizar y transparentar la vida democrática. Coincido con Escudero Álvarez en que no existe una similitud con los existentes en el orden jurídico mexicano, ya que los creados en nuestro país no son de naturaleza jurisdiccional.

Enuncié, en el mismo capítulo, los primeros planteamientos acerca de estos entes autónomos, que diversos autores señalan como los antecedentes a los tribunales constitucionales,<sup>4</sup> los cuales fueron manifestados por Jellinek,<sup>5</sup> en 1882, y Santi Romano,<sup>6</sup> en 1898, en conjunto con Manlio Mazzioti di

---

<sup>2</sup> Cfr. Gil Rendón, Raymundo, “*Qué son los órganos Constitucionales Autónomos*”, México, *Revista de la Barra Mexicana de Abogados*, No. 26, junio 2000, p.11.

<sup>3</sup> Cfr. Escudero Álvarez, Hiram, “Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública”, en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A.(coords.) serie *Doctrina Jurídica*, México, núm. 120, 2002. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>. (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).

<sup>4</sup> Cfr. Gil Rendón, Raymundo, “*Qué son los órganos ...*”, *cit.* p.11.

<sup>5</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p.55.

<sup>6</sup> Cfr. Bengoetxea, Josxerramon, *Teoría Institucional del Derecho*, 211, Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3875-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-uno> Bengoetxea, (Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020).

Celso,<sup>7</sup> Kelsen,<sup>8</sup> y Grossi,<sup>9</sup> acerca de los tribunales constitucionales, pues coinciden estos autores, en que son organizaciones caracterizadas por su competencia para efectuar un conjunto de funciones públicas; y por su idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los demás órganos dotados de competencias similares.

Desde luego, fue importante analizar un sinnúmero de posiciones de autores con respecto a la división de poderes y los OAC's, la relación de estos con los órganos constituidos, y sus contrastes, los múltiples conceptos que existen de los mismos, que integran en forma indistinta como órgano, organismos y autonomía; además su concepto, de acuerdo con su naturaleza jurídica.

Hice una revisión somera, por no ser centro de mi investigación, acerca de la teoría de la división de poderes y su aplicación en nuestro país, con relación a los OAC's, sus puntos coexistentes con los órganos del Estado, y en forma similar con los organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

---

<sup>7</sup> Cfr. Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales, estado democrático y justicia constitucional, Estudio Introductorio Miguel Carbonell*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Ensayos Jurídicos, No.7, 2002, p.68. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/209-derechos-fundamentales-estado-democratico-y-justicia-constitucional>. (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

<sup>8</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 52.

<sup>9</sup> Cfr. Grossi, Paolo, "Un Derecho sin Estado. La Noción de Autonomía como Fundamento de la Constitución Jurídica Medieval", México, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM, tomo 9, 1997, p.176.

Con respecto a la autonomía, cité y describí los tipos de autonomía que tienen los OAC's, al igual que los organismos descentralizados, como es la política, técnica, orgánica, financiera, de gestión, y jurídica, así como otros que están establecidos en la Carta Magna, como es la universitaria; la de jurisdicción administrativa dotada de plena autonomía para dictar fallos, abarcando la municipal, la de los pueblos indígenas los cuales describiré más adelante, y a la vez se hice referencia algunos organismos autónomos a nivel estatal, en forma general.

En México, los OAC's fueron creadas con fundamento y características propias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, a partir de 1993, y de acuerdo con mi investigación, actualmente existen diez, ya que, de los once establecidos, uno de ellos, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa,<sup>10</sup> se abrogó por medio de reforma constitucional el 15 mayo de 2019; pero consideré importante citarlo como antecedente teórico e histórico. Lo que, considero, fue producto de la política del nuevo régimen, de desaparecer, o de disminuir la estructura y personal de los OAC's, como ocurrió, en 2019 por parte de la Cámara de Diputados al reducirles su presupuesto y bajar salarios.

---

<sup>10</sup> *Decreto de reforma Constitucional en Materia Educativa*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Notilegis, LXIV, Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Mayo/15/2144-Publica-Diario-Oficial-de-la-Federacion-decreto-de-reforma-constitucional-en-materia-educativa-entra-en-vigor-este-jueves>. (Fecha de consulta: 5 de enero de 2021).

En el Capítulo III, están citados los once organismos autónomos constitucionales, en el orden cronológico en que se fueron fijando en la CPEUM, describiendo su fundamento constitucional, y legal, exposición de motivos en las iniciativas de reforma, -en la cual se centra la esencia de su creación-, naturaleza jurídica, competencia, características, y con el procedimiento para la designación de sus integrantes, estructura y metas.

Finalmente, en el Capítulo IV, se citan las reformas constitucionales y legales en el régimen presidencial iniciado en México en el 2018, que han modificado la estructura y varios elementos de los OAC's. Al finalizar, y después de esta revisión, presento mis conclusiones de este trabajo de investigación, y los anexos que contienen los OAC's en México, y otros organismos que se indican como autónomos, sin ser similares en su autonomía.

Es pertinente indicar que, para elaboración del formato de este trabajo de investigación, utilicé los lineamientos para entrega de trabajos académicos, documento emitido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial*, México, Disponible en: [/https://biblio.juridicas.unam.mx/files/criterios\\_editoriales.pdf](https://biblio.juridicas.unam.mx/files/criterios_editoriales.pdf). (Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2020).



# **CAPÍTULO I: La evolución de la administración pública en México hasta la creación de los organismos autónomos constitucionales**

He considerado iniciar esta investigación acerca de los Organismos Autónomos Constitucionales (OAC's) en México, refiriéndome a la estructura y actividad de la Administración Pública Federal, con el fin de conocer su evolución hasta la creación de estos entes autónomos; además, para conocer si éstos han intervenido o no en propiciar contrapesos entre los poderes del Estado a partir de la división de poderes fijada en el Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>12</sup>

Señalo, que, sin duda, es necesario comprobar como los OAC's han modificado la organización gubernamental y la participación de los gobernados, las características que se les han fijado, lo cual ha creado inquietud tanto a servidores públicos, representantes de la política, investigadores y académicos de múltiples disciplinas. Por este motivo la importancia de saber por qué fueron creados, su funcionamiento, estructura, y desde luego, los cambios que ha habido en ellos, recientemente, a partir del régimen presidencial, iniciado en diciembre de 2018.

---

<sup>12</sup> Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf). (Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2020).

Existen otros organismos que coexisten en la Administración Pública Federal, denominados autónomos en la Carta Magna, pero cuyas leyes orgánicas los definen como descentralizados, este es el caso de las universidades,<sup>13</sup> la Auditoría Superior de la Federación,<sup>14</sup> y la Comisión Reguladora de Energía,<sup>15</sup> entre otros.

Consecuentemente, en forma somera, ya que no es el propósito de esta investigación ahondar en su origen y desarrollo, partiré en la descripción de mi trabajo, con la forma en la cual se han ido integrando los OAC's en la administración pública federal, con la descripción de lo que implica los tipos de centralización, desconcentración y descentralización, hasta alcanzar la etapa gubernamental en que empezaron a surgir estos, en forma relevante.

## **1. La Administración Pública Federal en México**

La administración pública, es desde luego, una herramienta esencial con la cual los gobiernos proponen planes, programas y políticas con el fin de atender los compromisos que se formaron con la sociedad, es parte del

---

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de diciembre de 1958, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4854381&fecha=09/06/1980](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4854381&fecha=09/06/1980). (Fecha de consulta: 29 noviembre de 2020).

<sup>14</sup> *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2000. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2065330&fecha=29/12/2000](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=29/12/2000).

<sup>15</sup> *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección), 31 de octubre de 1995. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4884702&fecha=13/11/1995](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4884702&fecha=13/11/1995) (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020).

Poder Ejecutivo, la cual es regulada por el Derecho Administrativo tanto en su organización como en su actividad. Para el funcionamiento de esta compleja estructura, se han creado marcos de regulación, programas institucionales y disposiciones, con el fin de lograr las metas establecidas en cada etapa,<sup>16</sup> según lo refiere Carlos Martínez Reta.

Consideraré de interés, citar a Lucio Mendieta y Núñez, ya que al disertar sobre la administración pública, indica que toda sociedad humana, al alcanzar relevancia y complejidad, emprende actividades para enfrentar peticiones internas planteadas por la vida colectiva, así como externas, trazadas frente a otros grupos sociales,<sup>17</sup> y afirma que “...el Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales...”<sup>18</sup>

Como lo señala a su vez, Andrés Serra Rojas, una de las más significativas actividades del poder ejecutivo es la administrativa, ya que, la administración pública es el cuerpo de entidades personalizadas que se

---

<sup>16</sup> Cfr. Martínez Reta, Carlos, “40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública, México*, no. 141, septiembre- diciembre, 2016, p.17.

<sup>17</sup> Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942, p.88.

<sup>18</sup> *Idem*

rige por el derecho administrativo,<sup>19</sup> y añade, que objetivos esenciales planteados en la doctrina administrativa, son los siguientes:

Determinación del comportamiento de los agentes de la administración.

La responsabilidad social de autoridades y particulares.

Precisar la importancia del administrador.

Funcionamiento técnico de las entidades públicas.<sup>20</sup>

Citando a Marco Antonio Zeind Chávez, quien señala que, siendo la administración pública parte de la estructura del Estado, debe quedar claro en todo momento que ésta no representa al pueblo, sino que debe a éste su origen,<sup>21</sup> y añade:

Como consecuencia, esta prestación de servicios se encuentra en un proceso de cambio constante como también lo está la sociedad a medida que las necesidades de las personas vistas como una colectividad cambian, la forma de la administración pública lo hace también.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I. Décima edición, México Editorial Porrúa, 1981, p.69.

<sup>20</sup> *Idem*

<sup>21</sup> Zeind Chávez, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Editorial Tirant lo Blanch, 2018, p.152.

<sup>22</sup> *Idem*

Por su parte, Eduardo Guerrero Gutiérrez, dice que hay factores importantes en la evolución de la administración pública, como son los cambios radicales en los gobiernos, la competencia política y la globalización económica, y a menudo surgen cuando dos o más de los participantes en la contienda electoral perciben probabilidades reales de ganar, por lo que ante la inseguridad de llegar a la victoria o quedarse en el cargo, presiona a los candidatos o representantes populares a optimizar su trabajo o buscar ofertas de servicios y bienes colectivos adaptándose a las satisfacciones de los ciudadanos, y así, obtener una mayor cantidad de votos. En cuanto se logra una amplia congruencia entre preferencias y ofertas, tanto candidatos como partidos adquieren más votos, y mientras más cerrada sea la competencia entre los grupos partidistas, mucho mayor valor tendrá cada voto emitido tanto para ellos como para sus candidatos.<sup>23</sup>

Añade, el mismo autor que, en la globalización económica, al integrarse otros procesos comerciales y financieros a la administración mexicana como es la verificación impuesta en las cuentas fiscales, y el desempeño macroeconómico, no permiten que el Estado sustituya al mercado para determinar recursos en los espacios destinados a la actividad económica, ya que, en cuanto el gobierno pretendiera suplir a éste, en áreas donde podría

---

<sup>23</sup> Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La Reinención del Gobierno en la Transición Democrática: rendición de Cuentas en la Administración Pública de México”. *Revista de Administración Pública, México*, p. 39, Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/65\\_Certamen\\_Nacional\\_de\\_Ensayo\\_Sobre\\_Fiscalizacion\\_Superior\\_y\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_Trabajos\\_Ganadores](https://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas_Trabajos_Ganadores). (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020)

ser ineficaz, se propiciaría que los agentes de la inversión extranjera presionasen rápidamente con el vuelo golondrino de recursos a otros países.<sup>24</sup>

Al concluir la lectura de los citados autores, acerca de la administración pública, entiendo que ésta es la actividad que realiza el Estado para atender las tareas que le imponen hechos sociales y se rige por el derecho administrativo, y se ha ido adaptando a la influencia mundial, e inversión extranjera.

## **1.1 Evolución de la Administración Pública Mexicana**

La estructura de la administración pública en nuestro país es bastante compleja debido a la cantidad de dependencias y entidades con las cuales está conformada, además de un sinnúmero de servidores públicos, la cual opera con un marco de regulación, ordenamientos, programas institucionales y disposiciones para asegurar su ejercicio y cumplir con sus objetivos.

Desde hace varias décadas, el gobierno mexicano ha efectuado esfuerzos legislando e institucionalizando muchas medidas, por medio de reformas constitucionales, leyes y acuerdos, como lo señalo más adelante, a fin de mantener congruencia y consistencia en la administración pública,

---

<sup>24</sup> *Idem*

aumentando y disminuyendo a través de los años su estructura, sin embargo, a la fecha no se ha logrado optimizar su funcionamiento.

La definición que hace Norberto Bobbio, acerca del gobierno: “El gobierno es un conjunto de personas que ejercen el poder político, ya que determinan la orientación política de una cierta sociedad,” el poder ejercido debe tener niveles de legitimación, y la división de poderes permite tener la noción de un Estado Constitucional, el Estado es único e indivisible, no puede fragmentarse ya que perdería su unidad.<sup>25</sup>

En forma resumida, a continuación, citaré los periodos, considerados por ciertos autores, entre ellos Omar Guerrero Orozco, entre los más relevantes de la administración pública federal,<sup>26</sup> reiterando que es de manera sucinta, ya que no es motivo de esta investigación, sino la de los organismos autónomos constitucionales, que se fueron estableciendo en las últimas décadas en nuestro país.

La primera etapa de la APF es a partir de 1821-1853, según considera Omar Guerrero, cuando nace formalmente, por medio de un decreto la administración pública mexicana. En este periodo, el sector central incluyó

---

<sup>25</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, redactor Gianfranco Pasquino, redactores de la edición en español José Arico y Jorge Tula, tr. De Raúl Crisafio, *et al.*, México, Siglo XXI, 1982, 2v.

<sup>26</sup> *Cfr.* Guerrero Orozco, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración pública”, 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Revista de Administración Pública*, México, No. 141, Volumen LI, No. 3 (septiembre-diciembre 2016), p.39

a las secretarías de Estado, y otras instituciones que son preexistentes en el Estado Mexicano, y herencia del Virreinato al México del siglo XIX.<sup>27</sup>

Con el decreto de 1821, la administración interna se dividió en dos tipos de dependencias, en un primer nivel: Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Asuntos Eclesiásticos; Despacho de Guerra y Marina; Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda. En el otro nivel empiezan a articularse dos materias que eran fundamentales y aún persisten: salud y obras públicas. Esto tiene efecto en el reacomodo de instituciones como el Nacional Monte de Piedad, Lotería Nacional, Sistema Postal Mexicano y la Academia Nacional de San Carlos.<sup>28</sup>

En la segunda etapa, 1853-1891, se considera que efectuaron las reformas más importantes de la administración pública, pues en el Decreto de 17 de mayo 1853 hubo una reorganización a nivel central al crear el ministerio de Fomento, designando los sectores correspondientes a los gabinetes, refrendados por Lucas Alamán, titular del ramo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Idem*

<sup>28</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Manual de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4907186&fecha=30/12/1996#:~:text=El%208%20de%20noviembre%20de,la%20Junta%20de%20Cr%C3%A9dito%20P%C3%\\_\(Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020\).](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4907186&fecha=30/12/1996#:~:text=El%208%20de%20noviembre%20de,la%20Junta%20de%20Cr%C3%A9dito%20P%C3%_(Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020).)

<sup>29</sup> *Cfr.* Guerrero Orozco, Omar, “Antecedentes de la Ley ..., *cit.* p.30.

Las transformaciones en la administración pública se efectuaron, añade Guerrero Orozco, por medio de un precipitado movimiento social que fue propiciado por la guerra civil y la lucha por la soberanía nacional, concentrada en el gobierno juarista, y por lo tanto transformándose en una organización itinerante junto con el Jefe de Estado; al tiempo que las fuerzas conservadoras generaban una gestión amplia y diversificada en el Segundo Imperio. La tercera etapa, está comprendida de 1891 a 1917, se contempla durante el gobierno de Porfirio Díaz, en cuya larga gestión se expidió un decreto con nuevas disposiciones orgánicas para la administración centralizada.<sup>30</sup>

La cuarta etapa, de 1917-1940, el mismo autor señala, que es el periodo cuando se expide la primera Ley de Secretarías de Estado, el 14 de abril de 1917, la cual fue transitoria, con departamentos administrativos, así como la supresión de la Secretaría de Justicia, y adecuó la administración pública durante los difíciles tiempos revolucionarios, cuando se publica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conservando algunas áreas del gobierno y proponiendo otras nuevas dependencias. Posteriormente Venustiano Carranza, promulga la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el 31 de diciembre del mismo año, con modificaciones e incluyendo 12 dependencias, con ello, considero, la base de la actual nueva ley orgánica de la administración pública federal,

---

<sup>30</sup> *Ibidem*,p.39

pues se fueron definiendo actividades por dependencia federal. Este periodo, es denominado por Guerrero Orozco, como de “presidencialismo dominante”, puesto que, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, la jefatura del Ejecutivo y las mayorías calificadas de las dos cámaras pertenecían al mismo partido. Los poderes presidenciales alentaron “una subordinación incondicional del Congreso al Poder Ejecutivo.”<sup>31</sup>

La quinta etapa se considera de 1940-1976, en este periodo, la administración centralizada se rigió por dos leyes: la primera,<sup>32</sup> de 1946, y la de 1958 similar a la anterior,<sup>33</sup> debido a que persistían las mismas secretarías y departamentos del periodo del presidente Lázaro Cárdenas, sin mayores aportaciones novedosas.<sup>34</sup>

Con la séptima Ley, de 1958, la de Secretarías y Departamentos de Estado, antes citada,<sup>35</sup> se realizan cambios en la administración pública. En esta época se propició la guía de la vida social, efectuando cambios internos, si bien permanecieron dependencias tradicionales, como las secretarías de

---

<sup>31</sup> *Idem*

<sup>32</sup> *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 21 de diciembre de 1946.* Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18617/16739>. (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

<sup>33</sup> *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 24 de 1958.* Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18619/16741>. (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020)

<sup>34</sup> Cfr. Guerrero Orozco, Omar, “Antecedentes de la Ley ... *cit.*”, p.68.

<sup>35</sup> *Diario Oficial de la Federación*, t. CCXXXI, núm.44, 24 de diciembre de 1958. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1958&month=12&day=24>. (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020).

Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social.

Comprende ésta misma, al igual que la antigua, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en tanto que el Departamento Agrario se convierte en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. También, además, se realizó la creación del Departamento para atender los asuntos relativos al turismo.

En esa norma, se contempla la Secretaría de Obras Públicas, para atender un asunto fundamental para el crecimiento económico y social, apartando actividades destinadas a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, lo que significó dividir esta última dependencia federal, para dar lugar a otra. Esta bipartición, en la legislación administrativa nacional, se había presentado anteriormente en otras secretarías como la de Guerra y Marina, Industria y Comercio, y la del Trabajo, fuente cada una de dos despachos diferentes.<sup>36</sup>

Más adelante, en el capítulo correspondiente a los organismos autónomos constitucionales, me referiré a la Secretaría de Obras Públicas, antecedente de diversas instituciones que fueron creadas para el bienestar social, base para los objetivos de un organismo autónomo constitucional, el Consejo

---

<sup>36</sup> Cfr. Guerrero Orozco, Omar, “Antecedentes de la Ley ... *cit.*”, p.69.

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuya función primordial es la medición de la pobreza en el país.

Y, retomando el año de 1958, nos señala Alfonso Nava Negrete, que, tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal, recibían un presupuesto mucho mayor que el que se le destinaba a la administración centralizada, y había una gran inversión pública para las obras, requiriendo entonces, crédito externo o a nivel internacional, como lo ha sido hasta la fecha. Y que, a través de la historia de la organización administrativa mexicana se observa siempre el proceso de creación de secretarías de Estado cada seis años, al inicio de actividades de cada nuevo gobierno, con la justificación de atender nuevas materias, realizando cambios estructurales, inspirándose en motivos de orden político, que, si bien no han solucionado problemas, pero si, en efecto, con cargas presupuestales, inútiles y estériles.<sup>37</sup>

Por lo que respecta a la salud, en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho, fue creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia, buscando la coordinación de los quehaceres salubres y de tipo asistencial, citando estos como una responsabilidad primordial del Gobierno. Se atendió tanto la

---

<sup>37</sup> Cfr. Nava Navarrete, Alfonso, “Derecho de las Obras Públicas en México”, artículo publicado en Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf>. (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

higiene industrial como la escolar, la profesional tecnológica, la indígena y la agropecuaria para ser la base de la vida intelectual del país.

El poder del Estado Mexicano, según Guerrero Orozco, se basa en gran medida, en su alianza con las clases populares y por ello debe por lo menos satisfacer sus intereses esenciales, sin embargo, dice, el poderío de la burguesía tiende a aumentar, como ocurrió cuando los capitalistas regiomontanos se enfrentaron con el gobierno del Luis Echeverría Álvarez (1 diciembre al 30 de noviembre de 1976) a lo que luego se sumaron algunos pertenecientes a los Estados de Chihuahua y Sinaloa.<sup>38</sup>

Describe Moyado Estrada que, entre el final de una etapa y el inicio de otra, se reestructuró y redimensionó el Estado, ya que se había ampliado la administración pública, en la cual se llegó a implicar a más de 1,200 entidades públicas, entre las cuales, aproximadamente mil se desincorporaron por medio de fusión, extinción o venta.<sup>39</sup>

Alejandro Carrillo Castro, refiere que una nueva ley orgánica de la administración pública se empezó a gestar a principios de 1965, con la creación de la Comisión de administración pública en la Secretaría de la Presidencia, en la cual, se designó como titular a José López Portillo. Muchos de sus colaboradores de esa época siguieron participando como

---

<sup>38</sup> Cfr. Guerrero Orozco, Omar, "Antecedentes de la Ley ..., cit. p.66.

<sup>39</sup> Cfr. Moyado Estrada, Francisco, "Un Balance de las reformas Administrativas" *Revista de Administración Pública*, Disponible en: <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap141.pdf>. (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020).

integrantes de su gobierno once años más tarde, al alcanzar la Presidencia de la República.<sup>40</sup>

En el primer año de gobierno de José López Portillo (1 de diciembre 1976 al 30 de noviembre de 1982), se creó el Sistema Nacional de Planeación,<sup>41</sup> como modelo emblemático de la administración pública, con tres iniciativas presidenciales: la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de la Deuda Pública, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Francisco Moyado Estrada, asevera que, en esta época, se pasa de la modernización administrativa a la económica, ya que:

Las generaciones de publiadministrativos, que se formaron en la década de los ochenta del siglo XX, tuvieron como mentores a varios de los protagonistas del proceso en reforma administrativa y a muchos profesores que participaron activamente como funcionarios durante aquel proceso, cuya resonancia aún se percibía en las aulas hasta finales de aquella década, cuando ya se dejan sentir los primeros

---

<sup>40</sup> Cfr. Carrillo Castro, Alejandro, “La ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de la reforma administrativa”. *Revista de Administración Pública*, Disponible en: [https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_71-72\\_1987.pdf](https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_71-72_1987.pdf). (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

<sup>41</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada al Congreso de la Unión en diciembre de 1976. Disponible en: [https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_71-72\\_1987.pdf](https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_71-72_1987.pdf). (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

efectos del ajuste estructural y redimensionamiento que se había impulsado de manera frontal en 1982.<sup>42</sup>

Miguel de la Madrid Hurtado (1 de diciembre 1982 al 30 de noviembre 1988), como candidato a la Presidencia de la República, postuló siete tesis rectoras que se transformaron en los ejes de su gobierno:

1. Nacionalismo Revolucionario; 2. Democratización Integral; 3. Renovación moral de la sociedad; 4. Sociedad Igualitaria; 5. Planeación Democrática; 6. Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, y 7. Descentralización de la Vida Nacional.<sup>43</sup> En 1982, en un mundo globalizado y económicamente interconectado, era menester actualizar el marco jurídico nacional para integrarse a las nuevas condiciones internacionales, por lo que las funciones de la administración pública se transformaron y adaptaron radicalmente, para que el Estado fuera el rector del crecimiento, se empezaron a desconcentrar y descentralizar sus actividades.<sup>44</sup>

Con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, el cual inició en diciembre de 1982, señala Abraham Aparicio, se inició una etapa administrativa, con un modelo nuevo, denominado neoliberalismo, con cambio de políticas proteccionistas, en la producción destinada al mercado interno, hasta irse

---

<sup>42</sup>Cfr. Moyado Estrada, Francisco, "Un balance de reformas...", *cit.*, p.136.

<sup>43</sup> Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, biografías. Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/MMH34.html>. (Fecha de consulta: de 4 de diciembre de 2020).

<sup>44</sup> Cfr. Moyado Estrada, Francisco, "Un balance de reformas ...", *cit.* p. 137.

convirtiendo a una administración con una gran apertura comercial, con programas de desincorporación de las empresas públicas. Se había registrado salida neta de capitales, por concepto de pago de intereses de la deuda, la inflación pasó de un histórico 150% a un 7%, mediante pactos de crecimiento económico, con los cuales se subsidiaron parte de los productos básicos, comprometiéndose tanto los productores como distribuidores a no aumentarlos.<sup>45</sup>

En 1983, ya como titular del Ejecutivo Federal, De la Madrid Hurtado planteó el primer Plan Global de Desarrollo 1983-1988, y más adelante, cuando se aprobó la Ley de Planeación, se promulgó el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), plan y programa que no habían sido presentados en administraciones anteriores.<sup>46</sup>

En ese sexenio, el 2 de febrero de 1983, se reformó el artículo 25 de la CPEUM, para quedar de la siguiente manera:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del

---

<sup>45</sup> Aparicio Cabrera, Abraham, “Economía Mexicana 1910-2010: Balance de un Siglo, el año de prueba”, en *Espacio Común de Educación Superior y Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/profesores/aaparcio/Econom%C3%ADa.pdf> (Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020).

<sup>46</sup> *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCLIX, núm.33, 17 de abril de 1980. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4851638&fecha=17/04/1980](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4851638&fecha=17/04/1980). (Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020).

crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.<sup>47</sup>

Posteriormente, en enero de 1986, México, después de tres años de negociaciones, pudo ser admitido en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, sus siglas en inglés), en donde existía el compromiso de eliminar los precios oficiales de referencia, y cambiar los controles directos por aranceles, que se reducirían hasta un máximo a 50%.

No obstante, el saldo deficitario en las cuentas corrientes y las reservas de divisas descendieron a un nivel muy difícil, el crecimiento para todo el año fue del -3.8 del PIB, y la moneda mexicana entró a la baja con respecto al

---

<sup>47</sup>*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25*, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130123\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130123_1.pdf). (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020).

dólar, uno de los capítulos económicos más difíciles de México. La inflación promediaba el 100% anual, el empleo formal llegó a crecer hasta un 20% entre 1983 y 1985, disminuyó el poder adquisitivo, además de una recesión y banca nacionalizada. El 5 de octubre de 1987, la Bolsa Mexicana de Valores, tuvo una gran crisis, ante el incontrolado proceso de ventas, por lo que perdió el 50% de su volumen de capitalización, coincidiendo con el denominado “crack” de la Bolsa de Nueva York, y se detuvo con la entrada en las operaciones de compra de Nacional Financiera.<sup>48</sup>

La moneda mexicana perdió el 192% de su valor tras sucesivas depreciaciones, de enero a diciembre de 1987, y la inflación llegó a una tasa del 160%. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), para enfrentar las medidas de contingencia antiinflacionaria y distribuir cargas de responsabilidad, con un ambiente de movilizaciones para protestar por parte del sindicalismo independiente. De la Madrid a diferencia de sus predecesores, renunció a incrementar el presupuesto federal como fórmula para atenuar las presiones sociales.<sup>49</sup>

Con estos antecedentes, Carlos Salinas de Gortari, inicia su gobierno el 1° de diciembre 1988, y modifica el modelo regulatorio basado en tasas de interés que eran fijadas por autoridades y “cajones” de crédito para diferentes actividades económicas, se liberaron las tasas de interés, así

---

<sup>48</sup> *Expansión, Revista Digital*, “De la Madrid, la crisis y la austeridad”, en Nuestras Historias, 1 de abril de 2012, Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2012/04/01/de-la-madrid-la-crisis-y-la-austeridad>

<sup>49</sup> *Idem*

como los plazos para estimular la competencia. Se sustituyó el encaje legal por un coeficiente de liquidez, por medio del cual, la banca dejó de ser “ventanilla” para el financiamiento del déficit público y se inició el crédito para los empresarios privados. Se privatizaron 18 bancos comerciales, 17 de los cuales estaban comprendidos entre los 100 más grandes de América Latina, se modificó el marco regulatorio de los bancos y del mercado de valores para adecuarlos a las recientes condiciones de la privatización y liberación, y adecuando las bases para el sistema financiero, ante la apertura del capital externo.<sup>50</sup>

Con Salinas de Gortari, señala Roberto Rives, que, se generó un proceso de modernización de la administración pública, adelgazando su estructura funcional, cambios en la estructura hacendaria con el fin de competir en el comercio con los socios del Tratado de Libre Comercio.<sup>51</sup>

Para el inicio de 1993, entre las cuestiones electorales, hubo reformas a los artículos 3, 27 y 130 alterando la separación del Estado y la Iglesia con consecuencias políticas que se vislumbraron con el conflicto en Chiapas, el

---

<sup>50</sup> Cfr. Guillén, R, Arturo, “El Sistema Financiera y la Recuperación de la Economía Mexicana,” *Revistas Bancomext*, Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/366/6/RCE6.pdf>. (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021).

<sup>51</sup> Cfr. Rives, Roberto, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, México, Colección FUNDAP, 2009, p.363.

1 de enero de 1994, y según el punto de vista de Francisco Gil Villegas, se aceleraron varios proyectos políticos en general.<sup>52</sup>

En el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari (1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994), se reformó la CPEUM, en 53 ocasiones, ante el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como lo referí anteriormente, para facilitar la aceptación de los socios de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, y fueron las siguientes, en:

1990: Artículos 5º.,28,35,36,41,54,60,73 y 123

1992: Artículos 3º, 4º, 5º,24, 27 (1ª reforma, 2ª. reforma), 102 y 130, Artículo Decimoséptimo transitorio

1993: Artículos 3º, 16,19,20,28,31 (1ª. reforma, 2ª. reforma) 41,44,54,56,60,63,65,66,73(1ª reforma, 2ª. reforma) 74(1ª reforma, 2ª reforma), 76,79,82,89,100,104,105,107(1ª. reforma, 2ª reforma), 119 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 122 y 123.

---

<sup>52</sup> *Cfr.* Gil Villegas, Francisco, “Cambio Constitucional en México durante el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, Foro Internacional, México, vol. XXXVI, núm.1(143) enero-marzo de 1996. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1420/1410>. (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020).

1994: Artículos 41 y 82.<sup>53</sup>

En este periodo presidencial, surge el primer organismo autónomo, en el ejercicio de sus funciones y administración, para el Banco de México, se realizaron reformas constitucionales, los artículos 28, 73 y 123, además de las reformas legales inherentes a sus funciones, como lo describiré en el capítulo relativo.

La autonomía del Banco de México tuvo la influencia internacional de la regulación bancaria y financiera, por medio de la eliminación de las barreras geográficas que no dio resultados,<sup>54</sup> pero a la igual manera se fue preparando la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,<sup>55</sup> en donde se tenía que abrir la inversión extranjera en la banca privada.<sup>56</sup>

Considero, de relevancia, citar que las reformas realizadas en este periodo fueron aprobadas debido a la alianza del Partido Revolucionario Institucional y Partido de Acción Nacional, pues debido a la falta de credibilidad en la elección en 1988, la estrategia de Salinas de Gortari, fue

---

<sup>53</sup> Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por periodo presidencial, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm). (Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2020).

<sup>54</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, México, octava edición, ed. Porrúa, 2000, p.13.

<sup>55</sup> Cámara de Senadores, “Tratado de libre comercio de américa del norte”, en *Diario de los debates*, LV Legislatura, Año III, Primer Periodo Ordinario, Sesión Núm. 10, 22 de noviembre de 1993. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/499](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/499). (Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020).

<sup>56</sup> Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos financiero*, México, ed. Porrúa, 1999, p. 26.

unirse a otro partido para llevar a cabo en los cambios constitucionales y legales,<sup>57</sup> para ingresar al Tratado de Libre Comercio, con Canadá y los Estados Unidos de América y modificar la legislación necesaria para la inversión extranjera, y otorgar la autonomía al Banco de México.

Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, (1° de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000), se efectuaron 78 reformas a artículos constitucionales,<sup>58</sup> a saber:

En 1994: Artículos 21, 55,73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104,105, 106, 107,108,110, 111, 116, 122, y 123

1995: Art. 28

1996: Artículos 16,20,21,22,35,36,41,54,56,60,73 (1ª reforma, 2ª reforma) 74,94,98,99,101,105,108,110,111,116 y 122  
Artículo Tercero transitorio del Decreto DOF 03-09-1993

1997: Artículos 30, 32 y 37

1999: Artículos 4º.,16,19,22,25,58,73(1ª. reforma, 2ª. reforma, 3ª. reforma)74,78,79,94,97,100,102,107,115 y 123

---

<sup>57</sup> *Revista Mexicana de Opinión Pública*, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo,” vol. 2014, núm. 17, (julio-diciembre 2014, pp.164-191, Disponible en <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-articulo-elecciones-1988-mexico-crisis-del-S1870730014709044>. (Fecha de consulta: 10 marzo de 2021).

<sup>58</sup> Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por..., *cit.*

Artículo Tercero transitorio de Decreto DOF 20-03-1997

2000: Artículos 4º., 20 y 73 <sup>59</sup>

En este periodo de gobierno, emergen dos organismos autónomos, el Instituto Federal Electoral (Hoy Instituto Nacional Electoral), en 1996, y posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales referiré en su respectivo capítulo en esta investigación, para la creación de estos, se reformaron los siguientes artículos constitucionales, para el IFE (Hoy INE), se reformaron los artículos 26, 28, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 11, 115, 116 y 122. Para la CNDH, los artículos constitucionales 1, 3, 11, 15, 18, 29, 89, 97, 102 y 105.

En el gobierno de alternancia, con integrantes del Partido Acción Nacional, durante 12 años (1 de diciembre 2000 al 30 de noviembre de 2012), en las administraciones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, los precios internacionales del petróleo llegaron a triplicarse, pero no se aprovechó este auge para invertir o ahorrar, sino que se aumentaron en un 50 por ciento los requerimientos financieros del sector público, y aumentó el número de plazas de la alta burocracia, hasta en un 19.24 por ciento, equivalente a 106 mil plazas adicionales,<sup>60</sup> según estudio realizado por Ricardo Gómez.

---

<sup>59</sup> *Idem*

<sup>60</sup> *Cfr.* Gómez, Ricardo, “Burocracia de élite prospera con el PAN”, en *El Universal*, lunes 17 de mayo 2010, p.5.

Del 1º. de diciembre de 2000, al 30 de noviembre de 2006, se realizaron reformas a 31 artículos constitucionales, sin creación de organismos autónomos:<sup>61</sup>

2001: Artículos 1º. 2º., 4º.,18 y 115

2002: Artículos 3º.,31 y 113

2003: Artículos 63,73 y 77

2004: Artículos 65,73 (1ª. reforma, 2ª. reforma),74 y 89

2006: Artículos 1º.,26,73 (1ª. reforma, 2ª. reforma) y 105.

En el periodo presidencial, de 1º. de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012, de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se reformaron 110 artículos de la CPEUM,<sup>62</sup>surgió un organismo autónomo, en 2006, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, con reformas a los artículos constitucionales, 26 y 73 fracción XXIX-D, adecuando la legislación federal para que cumpliera con sus objetivos, el cual describiré más adelante.

2007: Artículos 6º. (1ª. 2ª. reforma),29,41,55,73(1ª. reforma, 2ª. reforma, 3ª reforma), 76,82,85,8990,92,93,95,97,99 (1ª. reforma, 2ª. reforma)108,110,11,116,122 y 134.

---

<sup>61</sup> *Idem*

<sup>62</sup> *Idem*

2008: Artículos 16,17,18,19,20,21,22,69,73 (1ª. reforma, 2ª. reforma)74,79, 88, 93, 115, 116 (1ª. reforma, 2ª reforma,)122,123 y 134.

2009: Artículos 4,16 (fe de errata), 73(1ª. reforma, 2ª. reforma, 3ª. reforma) Artículos segundo y terceros transitorios del Decreto DOF 12-12-2005 Artículos 75,115, 116, 122, 123 y 127

2010: Artículos 17 y 122

2011: Artículos 1o., 3o., 4o., (1ª reforma, 2ª. reforma, 3ª reforma),11,15,18,19,20,27,29,33,43,71,72,

2012: Artículos 3o, 4o, 31, 35, 36, 40, 46, 71, 73 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 74,76 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 78, 83, 84, 85, 87, 89,105,116 y 122.

En el periodo de Enrique Peña Nieto, (1 de diciembre de 2012 a 30 de noviembre de 2018) se registraron el mayor número de reformas a los artículos constitucionales, contabilizando, 155, en el periodo del primero de diciembre de 2013 al 30 de noviembre de 2018; surgieron el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (arts. 3 y 73), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (arts. 26 y 28), el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, para ambos, los artículos 6,7,27,28,73,78 y 94; El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

(arts., 6, 73, 108, 110, 11, 116 y 122), y la Fiscalía General de la República(arts., 28, 76, 82, 89, 93, 102, 105, 107, 110, 111 y 119), para integrar, un total 6 organismos autónomos, con reformas en:<sup>63</sup>

2013: Artículos 3o., 6o., 7o., 24,25 (1a. reforma, 2a. reforma), 26,27 (1a. reforma, 2a. reforma),28 (1a. reforma, 2a. reforma), 37. 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma, 4a. reforma), 78, 94, 105, 116 y 122.

2014: Artículos 4o., 6o.,26,28,29,35,41 (1a. reforma, 2a.reforma), 54,55,59,65,69,73 (1ª.reforma, 2ª. reforma),74,76 (1ª.reforma,2ª.reforma) 78,82,83,84,89 (1ª.reforma,2ª.reforma), 90,93,95,99,102,105 (1ª.reforma, 2ª. reforma (1ª. reforma, 2ª.reforma) 107,108 (1ª.reforma, 2ª.reforma), 110 (1ª.reforma, 2ª.reforma), 78,82,83,84, 89 (1ª.reforma, 2ª.reforma), 90, 93, 95,99,102,105 (1ª.reforma, 2ª.reforma), 107, 108 (1ª reforma, 2ª.reforma) 111 (1ª.reforma, 2ª reforma), 115, 116 (1ª.reforma, 2ª.reforma), 119,122 (1ª.reforma, 2ª.reforma),y 123.

2015: Artículos\_2º.,18,22,25,28,41,73 (1ª. reforma, 2ª. reforma, 3ª. reforma, 4ª. reforma)74,76,79 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 104,108 (1ª. reforma, 2ª. reforma) 9, 109, 113, 114,116 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 117 y 122.

---

<sup>63</sup> *Idem*

2016: Artículos 2°.3°.5°.6°.11,17,18,21,26 (1ª. reforma, 2ª reforma),  
27,28,31,36,40,41 (1ª. reforma, 2ª, reforma),43,44,53,56,62,71,73(1ª.  
reforma,2ªreforma)

76,79,82,89,95,101,102,103,104,105,106,107,108,110,  
111,115,117,119,120,121,122.

2017: Artículos 16,17,25, 73 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 107 y123

2018: Artículo Décimo Sexto transitorio del decreto DOF 10-02-2014.

Entre estas reformas constitucionales, además de la creación de los organismos autónomos constitucionales, se realizaron cambios en materia energética, con la participación de particulares en la industria petrolera, entre muchas otras en varias áreas.<sup>64</sup>

En ese gobierno de Enrique Peña Nieto, se realizó el denominado Pacto por México, integrando a senadores, diputados federales y locales de todos los partidos, para la negociación de un paquete reformista, renovando la CPEUM con 314 reformas, equivalentes a casi la mitad de las 699 enmendadas en los últimos años. Entre estas, figuraron la educativa, otras en competencia económica, telecomunicaciones, electoral, proporcionalidad y equidad, la ley nacional de responsabilidad hacendaria, deuda pública,

---

<sup>64</sup> México, Gobierno de la República, *Reforma Energética*, México, p.3, Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen\\_de\\_la\\_explicacion\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica11\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf). (Fecha de consulta: 6 de enero de 2021).

transparencia, y el Sistema Nacional Anticorrupción, entre las más relevantes.<sup>65</sup>

Las reformas constitucionales y legales de este periodo, desde luego, considero, fue a merced del Pacto por México,<sup>66</sup> debido a que, aunque se señala que fue firmado por todos los representantes de los partidos, pero lo fue suscrito por los líderes nacionales del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, y desde luego el titular del Poder Ejecutivo. Con ello, entiendo, que, se pudieron crear los 7 organismos autónomos, en esa etapa, mediante cuotas de poder para los partidos integrantes, como la selección de candidatos y designación de sus titulares.

En el último periodo presidencial, del presidente Andrés Manuel López Obrador, se realizaron desde su periodo, iniciado el primero de diciembre de 2018, al 31 de diciembre de 2020, 36 reformas a artículos constitucionales, a saber:

2019: Artículos 2º. (1ª. reforma, 2ª. reforma), 3º., 4º., 10, 16, 19, 21, 22, 31 (1ª. reforma, 2ª reforma), 35 (1ª. reforma, 2ª. reforma, 3ª

---

<sup>65</sup> Cfr. Camacho Quiroz, César, “Estado democrático y ciudadano, nuevo paradigma”. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34985/31909>. (Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2020).

<sup>66</sup> *Pacto por México. Acuerdos, p. 6*, Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/indetec-federalismo-hacendario/articulo/pacto-por->, (Fecha de consulta: 15 de enero de 2019).

reforma), 36 (1ª. reforma, 2ª. reforma), 41 (1ª. reforma) 76, 78, 81, 84, 89, 94, 99, 115, 116 y 122.

2020: Artículos 4º. y 28.<sup>67</sup>

Y en esta etapa, mediante reforma constitucional, se suprimió en 2019, un organismo autónomo, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el cual referiré más adelante, con todos sus antecedentes.

Con todas estas reformas efectuadas, señala Moyado Estrada, en la administración pública, a finales del siglo XX y el primer cuarto del siglo XXI, surgieron organismos fuera de la esfera del Ejecutivo Federal, verbigracia, el Banco de México como autónomo, a la par con disposiciones inherentes a la gestión pública como fue la Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (2002), la primera Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (2002), la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003), y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).<sup>68</sup>

De los periodos que seleccioné, referidos por Omar Guerrero Orozco, los más sobresalientes, considero, fueron los posteriores a la guerra civil y la época juarista, con una organización que debía acompañar la itinerancia del titular del ejecutivo, con mayores retos. Con el crecimiento de organismos descentralizados absorbió mucho mayor presupuesto que toda la estructura

---

<sup>67</sup> Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por..., *cit.*

<sup>68</sup> Cfr. Moyado Estrada, Francisco, Un Balance de las *reformas...*, *cit.*, p. 137.

de la administración pública mexicana; un gran avance fue la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1976, para reorganizar la estructura del Estado. El periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari fue relevante en la creación de instituciones, y expedición de leyes, con el apoyo del Congreso Federal.

Con la lectura de los antecedentes de la estructura de la administración pública federal, percibo que ésta, paulatinamente se fue conformando de acuerdo con la necesidad de normar la vida institucional, y a las posibilidades presupuestales, integrando departamentos, y secretarías de Estado que compartían tareas, las cuales gradualmente se fueron redistribuyendo en entidades administrativas. Se construyeron muchas obras de comunicación tanto terrestre y aérea, distribución de servicios como agua potable, alumbrado, salud y educativas, entre otras, conforme a demandas de los grupos de los gobernados y aumentando su tamaño a medida de los sexenios gubernamentales. Además, la globalización, aunada a los compromisos internacionales, y las presiones de los gobernados, con demanda de servicios y participación política, así como los acuerdos de los partidos políticos con el Gobierno Federal, para la creación de instituciones.

La administración pública federal, ha estado sometida a muchas reformas administrativas, con la pretensión de lograr mayores objetivos, mediante la desconcentración y descentralización de funciones, sin embargo, éstas no fueron suficientes, considero, debido a que los cambios han sido sexenales,

falta de profesionalización y especialización de los integrantes del servicio público, no ha tenido la capacidad de alimentar, atender la salud, educación, seguridad y bienestar en la mayor parte de la población.

Resalta, considero, que en los periodos donde no había mayoría de representantes en el Congreso Federal, del partido del titular del Ejecutivo Federal, surgieron acuerdos entre los partidos, para realizar las reformas propuestas, y con ello, los partidos tuvieron sus cuotas de poder, para nombrar, en el caso de los OAC's, a los titulares de estos, y consecuentemente, llegaron a tener compromisos con quienes, o el partido que los designó.

## **1.2 Concepto y Fundamento Constitucional**

Es primordial puntualizar, cuál es el concepto de administración pública federal, a través del análisis de éste por varios autores, con el objetivo de tener una idea clara de lo que significa administrar los recursos provenientes de numerosos grupos de la población, y otros ingresos varios con los cuales, el gobierno puede realizar muchas actividades y programas para satisfacer la mayor parte de las necesidades de los gobernados, y enmarcar el fundamento constitucional que da lugar a toda esta organización, con coordinación y congruencia, en donde se localizan los OAC's.

Así, el organismo más relevante del Poder Ejecutivo es la administración pública, regida por el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares. Ernesto Gutiérrez y González, lo define como el “conjunto de normas jurídicas que determinan las conductas del Estado para el desempeño de actividades catalogadas como función administrativa, ya en forma directa o indirecta.”<sup>69</sup>

La Real Academia de la Lengua Española, la define como:

el efecto como la acción de administrar, porque puede entenderse, en su modalidad estática, como tal efecto de administrar que configura un órgano u ordenamiento cuya finalidad estriba en lograr un propósito u objetivo, en tanto que, en su versión dinámica, como función, es la acción de administrar.<sup>70</sup>

La administración pública, lo señala su vocablo *a* y *ministare*, llevan a la idea de servir, y, según la definición de Miguel Acosta Romero, quien considera que ésta es:

la parte de los órganos del Estado que depende directa o indirectamente, del poder y que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), y

---

<sup>69</sup> Gutiérrez y González, Enrique, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1993, p.3.

<sup>70</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Madrid, España, 1996, Tomo 1, p.35

su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y, d) procedimientos técnicos.<sup>71</sup>

Cuando tenía 31 años, Woodrow Wilson, quien fuera presidente de los Estados Unidos de América entre 1913 y 1921, escribió un ensayo mientras se preparaba para obtener el doctorado en ciencias políticas por la Universidad Johns Hopkins: “El Estudio de la Administración”. En este sostuvo que la administración pública es una disciplina que analiza el orden de ejecución de los proyectos de gobierno, por lo que es propiamente la capacidad de éste para dar resultados.<sup>72</sup>

Por su parte, Andrés Serra Rojas, plantea una definición que considero muy completa:

La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continúa encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las

---

<sup>71</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, 3ª edición, 2004, Porrúa, p.263.

<sup>72</sup> Cfr. Wilson, Woodrow, “El Estudio de la administración”, *Revista de administración pública*, México, trad. Francisco Sampere, núm. 180, pp.275-294. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/262894731/6-WOODROW-WILSON-El-Estudio-de-La-Administracion-Woodrow-Wilson>, (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).

prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.<sup>73</sup>

A su vez, Jorge Fernández Ruiz, nos señala que, para analizar las diferentes formas de organización administrativa, se alude a su concepto, como “un fenómeno a través del cual se estructura la administración pública, para que se ejecute de manera eficaz la actividad administrativa del Estado.”<sup>74</sup>

La administración pública es un instrumento básico, por medio de la cual ponen en praxis las políticas, programas y planes con el fin de atender las necesidades de sus gobernados, todos ellos se han ido integrando por medio de diagnósticos y compromisos contraídos con los ciudadanos.<sup>75</sup>

Por lo que, entiendo que, este concepto señalado por Jorge Fernández Ruiz se aplica a toda la administración pública, a nivel federal, estatal y municipal, es decir, en todos los niveles de gobierno, no es privativa de la federal.

Aludiendo nuevamente a Guerrero Gutiérrez, quien señala que:

En un plano normativo, la administración pública es la administración de lo público (servicios y bienes) para el público, y sujeta al escrutinio público. En contraste con lo que llamamos sector privado, la administración pública posee como axioma normativo la publicidad, es

---

<sup>73</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo...*, cit., p.55.

<sup>74</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y administración pública*, 2ª edición, México, ed. Porrúa, 2008, p.281.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.282

decir, su disposición para estar a la vista de todos, para mostrarse y divulgarse. En principio, aquello que es realizado con los recursos de todos, debe estar a la vista de todos.<sup>76</sup>

El fundamento constitucional de la administración pública federal se encuentra descrito en el Artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública 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 la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función del Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la

---

<sup>76</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La Reinención del Gobierno...”, *cit.*, p 22.

función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.<sup>77</sup>

Retomando las múltiples definiciones de la administración pública, se deduce que ésta es el conjunto de entes, todos integrados al sector público, que se han ido conformando de acuerdo con el objetivo de administrar y establecer el fomento de la relación entre el denominado poder político o gobierno con los gobernados, y se realiza en todos los niveles de gobierno, federal y estatal.

### **1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), considero, es la herramienta jurídica para el sistema administrativo mexicano, ya que simboliza el armazón para la transformación del gobierno con el propósito de plantear y desarrollar los programas para un gobierno efectivo, para desarrollar bienestar social, y distribución de actividades en todas las áreas.

Esta ley, publicada el 29 de diciembre de 1976, entró en vigor el primero de enero de 1977, y se integró con cincuenta y cuatro artículos; iniciando con dieciséis secretarías y dos departamentos, el de pesca y del Distrito Federal.<sup>78</sup> Con ella, se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de

---

<sup>77</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 90*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/90.pdf>. (Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).

<sup>78</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_orig\\_29dic76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf). (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).

1958. En su exposición de motivos, indica que, “la Nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la situación actual del país y del mundo.”<sup>79</sup>

La evolución de esta ley, cita Arely Gómez González, fue el resultado de los procesos sociopolíticos y gubernamentales más trascendentes desde su creación integrando poderes, instituciones y niveles de gobierno, además de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones tanto académicas como de investigación, y empresas del sector privado.<sup>80</sup>

Esta norma administrativa ha ido modelando la estructura del gobierno federal, en donde, como se ha señalado anteriormente, han participado muchos y muy diversos sectores de la sociedad. Ahí se reflejaron inicialmente las transformaciones constitucionales y legislativas, punteando organismos especializados en asistencia, reconstrucción, salud y desarrollo regional.<sup>81</sup>

Alejandro Nieto García, indica que, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se intentó una reingeniería del aparato administrativo

---

<sup>79</sup> “Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1976”, *Revista de Administración Pública*, México, No. 71.72, julio-dic. de 1987, p.107. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/pr/pr0.pdf>. (Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020).

<sup>80</sup> Cfr. Gómez González, Arely, “Presentación”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, No. 3, (141), septiembre -diciembre 2016, p.13. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34981/31905>. (Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020.)

<sup>81</sup> Cfr. Reta Martínez, Carlos, “Introducción”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, No. 3, (141), septiembre-diciembre 2016, p. 18. Disponible en: [www.inap.mx/portal/images/pdf/rap141.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap141.pdf). (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).

del gobierno federal,<sup>82</sup> y describe a la administración interna con tres características:

(...) un ala estaba representada por instituciones legado del pasado; otra a medio edificar con sus instituciones en proceso de construcción y una más por ser habitada con las instituciones recién nacidas, aún en proyecto.<sup>83</sup>

En 2018, se publicaron varias reformas constitucionales, para la sustitución del Procurador General de la República por el fiscal General de la República (art. 8, y adición de la Secretaría de Protección Ciudadana (art 26), entre las modificaciones más sobresalientes.<sup>84</sup> Actualmente dicho ordenamiento integra a 19 dependencias, y una consejería jurídica. La última reforma se efectuó el 7 de diciembre de 2020, relacionada con la seguridad marítima, conferida a la Secretaría de Marina.<sup>85</sup>

De la revisión de esta breve reseña de la evolución de la administración pública federal, percibo, los intentos por ir adecuando la estructura del gobierno federal para ir atendiendo las demandas de los gobernados, tanto con su ley, y por medio

---

<sup>82</sup> Cfr. Nieto García, Alejandro, *El mito de la Administración Prusiana*, Xa. ed., Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, pp. 12-15.

<sup>83</sup> *Idem*

<sup>84</sup> Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2018. Disponible

en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_ref61\\_30nov18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref61_30nov18.pdf). (Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).

<sup>85</sup> *Diario oficial de la Federación* de 7 de diciembre de 2020.

Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_071220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_071220.pdf). (Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).

de programas nacionales, pero con una gran estructura y un gran gasto, a medida de aplicación de programas, como lo reseñaré más adelante.

### **1.3.1 Centralización, Desconcentración y descentralización**

La teoría de la organización, según estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, señala diversas formas para la integración de la administración pública, entre las que se encuentran la centralización, desconcentración y la descentralización, conteniendo una acción y efecto de centralizar.<sup>86</sup>

Jorge Fernández Ruiz, explica que, la centralización tiene su etimología en el verbo español centralizar, del latín *centrum*, derivándose a su vez del griego *kentron*, que significa aguijón, haciendo referencia al compás representando en el centro de la circunferencia, por lo que su expresión es reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común.<sup>87</sup>

Como concepto de centralización administrativa, Andrés Serra Rojas lo define:

Es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o de autoridad central superior que en materia federal se otorgan

---

<sup>86</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Estudio sobre la Constitucionalidad del Dictamen de la Ley del Sistema Nacional de Información y Estadística y Geografía, México, noviembre 2007, p.12.

<sup>87</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *La Descentralización política y las universidades públicas en los Estados*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/12.pdf> (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo federal en particular al presidente de la República, que como jefe de la administración pública se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios.<sup>88</sup>

Por consecuencia, cuando existe una centralización se unen todas las decisiones de las actividades de gobierno en la administración pública, planteando una jerarquía con un poder central que lleva el control y la vigilancia de todos los integrantes de quienes participan en ella, en una unidad administrativa. Su titular tiene poder de nombramiento de sus colaboradores, de remoción, mando, decisión, vigilancia, disciplinario, revisión, así como la resolución de conflictos de competencia.

En tanto, de la revisión de la desconcentración administrativa, ésta no se señala en el Artículo 1° de la LOAPF, pero se regula en el artículo 17 de la misma norma, y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cita en su Artículo 55, fr. V, que dice:

No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se

---

<sup>88</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo...*, cit., p.51.

separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.<sup>89</sup>

Jorge Fernández Ruiz, la define así:

La desconcentración administrativa es el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se manifiesta en la estructura de la administración pública centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado.<sup>90</sup>

La naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados, según lo asienta Jorge Fernández Ruiz, es aquella que, conforme a lo dispuesto por la LOAPF y la doctrina del derecho administrativo, son las características que indican que son dependencias jerárquicamente subordinadas a las secretarías de Estado con facultades específicas en una materia y dentro de un ámbito territorial. Por lo referente a la descentralización, ésta significa distribuir o ubicar en numerosos puntos, elementos que se centraban en un lugar común; así la centralización es una expresión de la fuerza centrípeta,

---

<sup>89</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 55, Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10600>. (Fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

<sup>90</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo...*, cit., p. 254.

mientras que la descentralización es una declaración de fuerza centrífuga. Las dos integran un binomio con tendencias de organización, aun cuando son contrapuestas, ya que tienen la posibilidad de coexistir, o complementarse.<sup>91</sup>

Con estos conceptos, percibo que, con la descentralización administrativa, el gobierno pretende distribuir la carga de trabajo en áreas diversas o territorios, en una forma organizada, en otras instituciones que le permitirán abarcar tareas que anteriormente estaban centralizados, pero sin dejar de desvincularse de su mando, apoyándose con estructuras que le permiten operatividad, con auxilio técnico, y una mejor distribución de tareas, y estas formas de administración se aplican en todos los niveles de gobierno, federal y estatal.

Sobre las características de los organismos públicos descentralizados, puntualizan, Mónica Alejandra Hernández Sánchez y María Elena Leal Gutiérrez, que son organismos, no órganos, ya que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, con un nivel de autonomía. No se sujetan a la jerarquía de poder de la administración centralizada, cuentan con normas específicas, tienen un presupuesto para ser utilizado y destinado en forma íntegra.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> *Idem*

<sup>92</sup> *Cfr.* Hernández Sánchez, Mónica Alejandra y Leal Gutiérrez, María Elena, "La Administración Pública," *Revista República Jurídica Administrativa, México*, Año 1, No. 1, enero-junio 2010, pp.17-30. Disponible en: <https://revistas->

### **1.3.2 Tipos de Centralización, Desconcentración y Descentralización**

Jorge Fernández Ruiz, asevera que, las formas de organización de la centralización, desconcentración y descentralización se aplican en diferentes áreas de la administración pública: política, administrativa, económica y social, entre algunas, por lo que se puede citar la centralización y descentralización políticas, esto permite integrar al Estado en forma federal, y en los tres casos bajo el régimen constitucional.<sup>93</sup>

Así, la administración pública federal, por medio de la centralización, desconcentración, y descentralización, realiza todas las actividades para proporcionar los servicios y atender a la población. En la centralización, el Estado une en su centro la toma de decisiones, en ejercicio de las atribuciones del poder público, favorece la unidad del derecho, y de las normas. En tanto, en la desconcentración, se delegan funciones, sin embargo, no se le otorga personalidad jurídica; y en la descentralización, el gobierno instituye organismos, desvinculados en mayor o menor grado para encomendarles el ejercicio de algunas de sus atribuciones, con servicios públicos específicos.<sup>94</sup>

---

*colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/410/371*. (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

<sup>93</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *La Descentralización política y las...*, cit. p.254.

<sup>94</sup> *Idem*

Sobre cuándo surge el organismo descentralizado en la administración pública, el ministro Fernando Franco Salas señala, que, es después de la época posrevolucionaria, a partir de la Constitución de 1917, cuando se va organizando el Poder Ejecutivo, con secretarías y departamentos de Estado, y más adelante con la participación del constituyente con objeto de despresurizar la carga administrativa gubernamental, establece departamentos con carácter técnico, y deja la actividad política a las dependencias.<sup>95</sup>

Obviamente era ineludible que tuvieran aspectos políticos que enfrentar, pero la intención era que fueran de orden técnico, aquí lo curioso es que va surgiendo sobre todo en los años 30' y en los 40' la figura de la empresa pública, y dentro de esta figura que se había desarrollado particularmente en Francia, en Europa, en otros lugares también, y frente al desarrollo administrativo en Estados Unidos con las agencias y otro tipo de instituciones para hacer frente a este fenómeno de una administración más flexible, empezamos en México a adoptar la figura de la empresa pública y la entremezclamos con la figura de la descentralización institucionalizada, y en realidad nuestra

---

<sup>95</sup> Cfr. Franco González Salas, José Fernando, “Nueva Ley de Amparo, el Régimen Jurídico Laboral de los organismos descentralizados y Ética Judicial”, conferencia en el marco del 50°. Aniversario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 24 de mayo de 2013. Disponible en: [http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Palabras\\_JFF](http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Palabras_JFF). (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

descentralización nace bajo el concepto de empresa pública, más que de organismo descentralizado.

Los primeros intentos de recreación de estas figuras los tenemos precisamente frente al problema de cómo hacer que el Estado pudiera desarrollar ciertas actividades sin la rigidez de las estructuras, incluyendo a los Departamentos Administrativos, y entonces empezamos a recrear estas figuras, las empezamos a tomar sin base constitucional.

Curiosamente si ustedes lo ven, en 1935, había casi el mismo número de Secretarías que Departamentos de Estado, eran 8 Secretarías y 7 Departamentos en la Ley que impulsó y después promulgó Lázaro Cárdenas en diciembre 1935, pero al mismo tiempo ya había esta necesidad de buscar flexibilizar la actuación del Estado para enfrentar ciertas áreas de desarrollo, esto además toma una connotación muy especial con la expropiación del petróleo, que en realidad vendría a ser una nacionalización, recuerden que es bien interesante porque esto era todo un marco de situaciones, la Ley de Expropiación se expide en 36, y curiosamente la base para expropiar las empresas petroleras, que se convertiría en una auténtica nacionalización, y consecuentemente se enfrentó el problema de cómo poder regular administrativamente, con forma de administración, esa actividad que era netamente económica y entonces al principio se le dio el carácter

de empresa pública, así se hizo recién expropiado y posteriormente se brincó a la figura de organismo descentralizado a finales de los años 30' principios de los 40' y a partir de ahí empezaron a proliferar estos organismos.

Por lo que la administración pública, se tuvo que ir adaptando a situaciones políticas, económicas, sociales, y sobresaliendo las necesidades técnicas para afrontar la distribución de servicios en todo el territorio nacional, con cualquier decisión política ya no tendrían la capacidad las dependencias y departamentos por lo que paulatinamente fue diversificando sus tareas, y estableciendo nuevos órganos y organismos para atender técnicamente las áreas requeridas, y fueron muchos los entes administrativos que se crearon, como lo señala el citado autor, sin fundamento constitucional.<sup>96</sup>

Con respecto a la constitucionalización de la descentralización administrativa, señala también, Franco Salas, surge en la Suprema Corte de Justicia, en los años 90, en un criterio, donde se citaban reformas en materia laboral y se menciona a los organismos descentralizados.<sup>97</sup> Luego refiere:

A raíz de la reforma constitucional y la federalización de la legislación laboral, el constituyente, con buen tino y cuidado en nuestro

---

<sup>96</sup> *Idem*

<sup>97</sup> *Idem*

federalismo, reforma la fracción X del 73 Constitucional, para establecer esa facultad a favor del Congreso de la Unión pero no sólo eso, para decir, como es técnicamente, le corresponde la aplicación a las autoridades locales, salvo en estas industrias, actividades, etcétera, y es por una reforma de 1942, que se reforma la fracción X; la competencia en materia laboral, fue motivo de sucesivas reformas a lo largo de las décadas, crecía y crecía, pero qué pasó en esa ocasión, el constituyente dijo esto está muy complicado y tengo que incrustarlo en el 123, y crea la famosa fracción XXXI para regular lo que era la competencia federal en materia laboral, y ahí es por primera vez en donde se encuentra la mención “a empresas que sean administradas de manera directa o descentralizada, por el gobierno federal”, expresión que subsiste y fijense como es coetánea con aquella parte en donde no había bien definido qué era empresa, qué era organismo descentralizado, y así se define la competencia federal en materia laboral y por eso está ahí, y a partir de ahí, se quedó y a lo largo de los lustros y de las décadas se fue aumentando la competencia laboral, pero manteniendo esta mención, y a mí me parece que esto es muy importante para entender qué fue lo que pasó.<sup>98</sup>

A su vez, Gabino Fraga, describe las modalidades de la descentralización, las cuales se conocen por colaboración, región y por servicio; la primera es

---

<sup>98</sup> *Idem*

cuando se conceden servicios públicos a particulares, ante la falta de capacidad económica de la administración pública, aunque precisa que son de tipo temporal. La colaboración por región señala, es cuando se llegan a transferir facultades de una entidad con personalidad jurídica, para que opere intereses colectivos, en una zona específica o territorio, similar al municipio. La última, la descentralización por servicio es cuando, se transfiere o se delegan ciertas facultades de órganos del poder público, a favor de una persona de jurídica de derecho público, distinta del Estado para prestar un servicio público específico.<sup>99</sup>

Al revisar esta descripción de la descentralización, observo que, a medida que la administración pública fue estableciendo servicios, tuvo que ir organizando y dividiendo sus instituciones para alcanzar todos los puntos poblacionales del país, creando la infraestructura necesaria, la especialización y personal técnico para cubrir necesidades de los gobernados, y al no tener los recursos suficientes, requirió inclusive concesionar a particulares servicios, como carreteras, transporte, electrificación entre otras actividades, y fueron proliferando los organismos públicos descentralizados, como se describe en páginas subsecuentes.

---

<sup>99</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48 ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p.288.

### **1.3.3 Tipos de descentralización política y administrativa**

Como lo asevera el ministro Fernando Franco Salas, durante la evolución de la administración pública mexicana de 1973 a 1977, hubo etapas con un importante crecimiento, tanto de organismos descentralizados como de empresas de participación estatal:<sup>100</sup>

Son datos oficiales del Diario Oficial de la Federación, que inclusive algunos autores cuestionan porque creen que hubo más de los que se señalaban en él, pasaron de 107 a 145 organismos descentralizados; en 1981 quedaron únicamente 77 y hoy tenemos 105 organismos descentralizados a nivel federal. Dense cuenta de la importancia que tiene esto, a esto súmenle todos los que existen a nivel estatal y municipal, en donde no he podido encontrar la cifra, pero lo que les puedo afirmar es que más del 70% de los municipios del país, excepto los más pequeños, tienen organismos descentralizados de diferente naturaleza, para el agua, en fin, entonces imagínense, esto lo doy como marco de referencia de la importancia que tiene el efecto del tratamiento que se les da a sus relaciones laborales.<sup>101</sup>

La actividad que realizan los organismos descentralizados es, a nivel nacional y de interés público, entre los que destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Archivo General de la

---

<sup>100</sup> Franco González Salas, José Fernando, "Nueva Ley de Amparo...", *cit.*, p.1.

<sup>101</sup> *Idem*

Nación, Casa de Moneda, Procuraduría Federal del Consumidor, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre muchos otros que, según registra el Diario Oficial de la Federación, son entidades de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.<sup>102</sup>

De la revisión que hice de estos organismos descentralizados, se entiende que el gobierno federal ejerce un control sobre dichos organismos descentralizados, de acuerdo con su ley relativa, lo cual constituye un factor más de centralización y limitación de autonomía, lo que se puede determinar tanto por el número y el alcance de sus facultades, así como mecanismos para su vigilancia, los cuales engloban a todos.

Mediante la legislación actual, encontré, que se han integrado una serie de organismos autónomos, no constitucionales, sino descentralizados, como paraestatales y órganos públicos que le han permitido a la administración conducir actividades económicas y de asistencia social, todos ellos contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico especializado, dotado de autonomía técnica y de gestión, dependiente de la Cámara de Diputados.

---

<sup>102</sup> Secretaría de Gobernación, Entidades Paraestatales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de agosto de 2014. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014t](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014t). (Fecha de consulta: octubre 15 de 2020).

En estos casos, el Poder Legislativo tiene el encargo de desarrollar instrumentos que lo sitúen como un órgano de control del Poder Ejecutivo, pero también, debe ser limitado porque la capacidad de hacer leyes no puede ser irrestricta, esta institución fue creada por una ley de orden público y cuyo objeto es regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.<sup>103</sup> Este órgano, a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se fortaleció para ampliar la fiscalización de los recursos públicos.

Por lo tanto, entiendo que, la descentralización por colaboración incluye a los particulares, por región, a los municipios; y por servicio a las universidades públicas. A partir de la organización de la administración pública federal, surgieron órganos desconcentrados y organismos públicos descentralizados, entre los cuales, algunos de ellos se transformaron gradualmente a organismos autónomos constitucionales, los cuales enumeraré en el apartado correspondiente.

### **1.3.4 Descentralización política territorial**

Con respecto a la descentralización política territorial, según lo refiere Gabino Fraga, ésta significa la asignación de varios aspectos del ejercicio de las funciones del poder público a ciertas demarcaciones territoriales del

---

<sup>103</sup> *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, México, 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>. (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

Estado, las cuales, están dotadas de personalidad jurídica propia, y un ejemplo, son las entidades federativas, las comunidades, las regiones, las provincias y los municipios. En México, los entes territoriales políticamente descentralizados dotados de personalidad jurídica propia son: los Estados de la República, la Ciudad de México y los municipios.<sup>104</sup>

### **1.3.5 Descentralización política funcional**

De hecho, las razones que motivan la creación de los OAC's no son muy distantes de aquéllas que aplican para los organismos descentralizados ya que la doctrina del Derecho administrativo concuerda en la idea de la descentralización administrativa, que, según en concepto de Gabino Fraga, al igual como lo señala Jorge Fernández Ruiz, significa, en confiar algunas actividades administrativas y técnicas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero con facultades indispensables para conservar la unidad del poder.<sup>105</sup>

Entiendo, por lo citado que la descentralización administrativa, permite a la administración pública desplegar ciertas actividades inherentes a una Secretaría de Estado, con el control de éstas, por medio de sectores.

---

<sup>104</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo...*, cit., p.288.

<sup>105</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *La Descentralización política y las...*, cit. p.436.

## **2. Surgimiento de los Organismos Autónomos Constitucionales en el mundo**

Como antecedente mundial de los organismos autónomos, muchos autores y la jurisprudencia en México, han citado a los tribunales constitucionales en Austria y Alemania,<sup>106</sup> como Raymundo Gil Rendón, entre otros. También cito a Jaime F. Cárdenas Gracia, quien asevera que fue en el siglo XIX, cuando surgen en los países europeos, con la finalidad de controlar a los poderes tradicionales que influían en sus decisiones,<sup>107</sup> pero el antecedente que señalan, entiendo, es con respecto a la autonomía de los referidos tribunales, pertenecientes al poder judicial, no de los organismos autónomos.

El punto de vista de Miguel Alejandro López Olvera, indica que los organismos autónomos tienen sus inicios en Europa, y “la doctrina clásica señaló sus principales características, dado que se trataba de órganos que no pertenecían a ninguno de los poderes tradicionales,”<sup>108</sup> posteriormente evolucionan en Alemania, durante el auge de la teoría orgánica.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Cfr. Gil Rendón, Raymundo, “Qué son los órganos ..., cit. p. 11.

<sup>107</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Primera Reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p.244.

<sup>108</sup> Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro *Poderes Tradicionales y Organismos Constitucionales Autónomos* México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 225.

<sup>109</sup> Cfr. Fiorello, Mario, *Liber Amicorum per-Pasquale Costanzo, Oltre lo Stato, Santi Romano e la prolusione fiorentina del 1917*, Consulta online, p.2, Disponible en: [https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/fiorillo\\_scrittiCostanzo.pdf](https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/fiorillo_scrittiCostanzo.pdf). (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).

Especifica Gerhard Leibholz, que el modelo de tribunal constitucional alemán se creó en el entorno federal de sistemas de regulación de conflictos prevalecientes entre los poderes, los cuales se fueron manifestando a principios del siglo XIX, cuando se demandaba un control jurisdiccional de los problemas inherentes entre ambos poderes. Esta corriente, emerge con el progreso de la teoría alemana del Derecho Público, partiendo de un proceso de formalización de las categorías conceptuales del Estado.<sup>110</sup>

Según Lorenzo Córdova Vianello, el despunte de los OAC's debe situarse en el entorno contemporáneo de las transformaciones del Derecho público y ciertamente en la natural evolución del Estado, el cual ha tenido cambios constitucionales. La llamada tri-división de poderes como estilo de organización estatal fue superada, debido a las necesidades que ésta tuvo para adecuarse a las necesidades de sus gobernados.<sup>111</sup>

Para Hans Kelsen, la división de poderes consiste en que, “Cuando se habla de los tres poderes del Estado, la palabra poder es entendida en función del Estado, entonces admite la existencia de funciones estatales.”<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Cfr. Leibholz, Gerhard, *El estatus del tribunal constitucional federal en Alemania*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 687. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bju/libros/7/3166/62.pdf>. (Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020).

<sup>111</sup> Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, “La Democracia Constitucional y el Control de las Reformas Constitucionales” *Publicación Electrónica*, Núm. 1, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, (paginación 211-224. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx>www>bju>libros/6/2955/20.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

<sup>112</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México UNAM, 1958, p.145.

La división de poderes es sin duda, un mecanismo esencial de articulación del Estado, puesto que es una garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional, como lo señala Nicholas Luhmann, sin embargo, se han ideado organismos autónomos para fortalecer a los poderes constituidos.<sup>113</sup>

A medida que se iba incrementando la participación de los gobernados en las decisiones políticas, se considera que el poder absoluto, sin límites, provocaba el abuso y la arbitrariedad, tal como lo cita Montesquieu, en cambio, si el poder era distribuido entre distintos órganos del gobierno puede propiciar que mutuamente se frenase la ilegalidad, por lo que quedaba cerrada la posibilidad de que el poder constituido fuese ilimitado.<sup>114</sup>

Retomo la descripción que realiza Hans Kelsen, del Tribunal Constitucional de Austria, y de Alemania, como un poder que debía ser independiente tanto del parlamento como de la autoridad estatal, quien señala que éste debía ser un poder independiente del parlamento,<sup>115</sup> y de otra autoridad estatal:

Es un órgano diferente a él, independiente de él, y, por consiguiente, también de otra autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales, esto es, de una jurisdicción

---

<sup>113</sup> *Cfr.* Luhmann, Nicholas, *Stato di Diritto e Sistema Sociale*, Nápoles, 1978, Guida p.5.

<sup>114</sup> *Cfr.* Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, 14.<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2001, p.88.

<sup>115</sup> *Cfr.* Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional ...cit.* p. 52.

o tribunal constitucional...cuya independencia frente al Parlamento como frente al gobierno es un postulado evidente.<sup>116</sup>

Esta descripción, percibo que, el tribunal constitucional tiene una naturaleza diversa a los organismos autónomos en México, ya que corresponde al poder judicial que según se planteó, debía tener independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. Si bien, Kelsen, mencionó que el tribunal constitucional fuese otro poder, un tribunal independiente para anular actos inconstitucionales, haciendo énfasis en su independencia, no cita la palabra autonomía, ni lo define como autónomo.

## **2.1 Ámbito Mundial**

Los Organismos Autónomos Constitucionales tuvieron como influencia la autonomía que se había señalado para los tribunales constitucionales, en Austria y Alemania, como lo referí anteriormente, y según aseveración de Domingo García Belaunde, previamente en el *Commonlaw*, en 1803, con la Corte Suprema de los Estados Unidos. En esta Corte Norteamericana, inició el poder de revisión judicial, es decir, este tribunal puede declarar si una ley es inconstitucional. Esta facultad se debe a la promulgación del veredicto de su presidente John Marshall, específicamente, en el caso de Marbury y Madison en 1803, cuya sentencia es la afirmación de la garantía judicial de la Constitución, así como su supremacía normativa sobre la ley, con una

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p.53.

nueva justicia constitucional, y con una nueva dinámica entre los poderes del Estado, ya que se faculta al juez para comprobar que la ley se ajusta al texto constitucional.<sup>117</sup>

Se conforma, entonces, como cita, Armando Soto Flores, “el sistema difuso, también llamado denominado de revisión de la constitucionalidad de leyes o simplemente norteamericano,” el cual se impuso a los jueces, tanto locales como a nivel federal, para poder determinar ilegales las disposiciones jurídicas que sean aplicadas en juicios concretos, debido a que son contrarias a la norma fundamental.<sup>118</sup>

También, en Norteamérica aparecieron en 1877, las agencias independientes, a nivel local y en 1887 a nivel federal, las cuales no están referidas en su constitución, existen fuera de los departamentos del Poder Ejecutivo, creadas por separado a través de estatutos aprobados por el congreso estadounidense. Éstas, han sido criticadas internamente por sus funciones cuasi legislativas y judiciales, según lo refiere Ramón Parada Vázquez, pues cada una de las concesiones legales de la autoridad define

---

<sup>117</sup> Cfr. García Belaunde, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., Lima, Perú, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana), 2003, p. 27.

<sup>118</sup> Cfr. Soto Flores, Armando G. “La Controversia Constitucional y la Acción de inconstitucionalidad, como Medios de Control de la Constitución”, México, en *Revista Foro Jurídico*, 164, mayo-junio 2017, p.64.

sus objetivos, con poder de reglamentación, teniendo el poder de la ley federal.<sup>119</sup>

Siguiendo a Fabrizio Gilardi, citado por Mauricio Dussauge Laguna, las agencias reguladoras aparecen como un modelo organizacional que permite solucionar problemas, de tipo creíble y temporal, debido a que los actores políticos desean despojarse de un área de política pública compleja, reaccionando ante una crisis, delegando responsabilidad sobre un tema determinado a una institución diversa y desviar culpas.<sup>120</sup>

Conforme a esta definición, Alaisdar Roberts, apunta que, las agencias reguladoras autónomas no dependen del poder ejecutivo en la toma de decisiones, ya que, con la autonomía otorgada, se reduce la probabilidad de que intereses políticos pudiesen intervenir en sus decisiones técnicas, e impidan mantener compromisos certeros y de largo alcance.<sup>121</sup>

Estas agencias, concibo, según refieren Gilardi y Roberts, son organismos autónomos con plena autonomía, pues no son parte de ninguno de los poderes de la administración pública, no toman decisiones políticas en

---

<sup>119</sup> Cfr. Parada Vázquez, Ramón, *Derecho Administrativo II*, Decimotercera Edición, Barcelona, España, Editorial Marcial Pons, 1999, p. 314-315.

<sup>120</sup> Cfr. Dussauge Laguna, Mauricio en “Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales”, México, en Organismos Constitucionales Autónomos, *Revista de Administración Pública*, México, No. 138, Volumen L, No. 3, septiembre -diciembre 2015, p. 233.

<sup>121</sup> Roberts, Alasdari, “The Rise and Fall of Discipline: Economic Globalization Administrative and The Financial Crisis”, *Public Administrative Review*, 70 suplement, 3 december 2010, p.56-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02246.x>, 17. (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2020).

algún conflicto, y actúan con datos técnicos en solución de conflictos, lo cual considero, son características primordiales de los OAC's.

En caso diverso, en Inglaterra existen desde 1967 administraciones independientes creadas para asegurar una gestión neutral y personalizada, las cuales son conocidas como *quangos* que corresponde a las siglas: *quasiautonomous non governmental organization*, término no oficial, sin embargo, están establecidas por el gobierno, no dependen de ningún ministerio, pero reciben subsidio gubernamental. Algunos tienen funciones ejecutivas, mientras otras son solamente para consulta, sus titulares son nombrados por el gobierno y no responden de sus actividades a la población.<sup>122</sup>

El tribunal constitucional alemán tuvo su primer precedente en la Constitución del Imperio, de 28 de marzo de 1849, en la cual se distribuían sus funciones en los párrafos 125 a 129, como un tribunal para resolver controversias entre el imperio y sus estados miembros; solucionar problemas entre los órganos supremos imperiales y los preceptos constitucionales; un recurso de amparo para derechos humanos; y dirimir controversias constitucionales en el seno de los estados integrantes del Imperio,<sup>123</sup> según lo refiere Luis Cervantes.

---

<sup>122</sup> Parliament. United Kingdom, Quangos, Disponible en: [-www.websearch.parliament.uk/?q=quangos/globalassets/documents/commons/lib/research/key\\_issues/Key-Issues-Quangos.pdf](http://www.websearch.parliament.uk/?q=quangos/globalassets/documents/commons/lib/research/key_issues/Key-Issues-Quangos.pdf). (Fecha de consulta: 13 de diciembre 2020).

<sup>123</sup> Cfr. Cervantes, Luis, "Los Tribunales Constitucionales en el Derecho Comparado", Un estudio Introductorio sobre sus antecedentes y Situación Jurídica actual, Serie de Estudios

Este tribunal no estuvo en funcionamiento, sino hasta la Constitución de Weimar en 1919, no obstante, se realizaron estudios acerca del tribunal constitucional,<sup>124</sup> en Alemania en 1892. Por una parte, Jellinek; en su *System der Subjektiven Offentlichen Rechte*, y en el mismo tenor Santi Romano, en su obra *L' ordinamento giuridico*, en 1898, referente a los órganos del estado.<sup>125</sup>

Tanto Jellinek y Kelsen, señalan en sus trabajos que la protección constitucional de la autonomía se sustenta en una constitución rígida y en la técnica aprobada del poder que tiene para su reforma,<sup>126</sup> pero, aun así, ésta resulta insuficiente para asegurar la supremacía de la Constitución, ya que se requiere la presencia de un órgano que fiscalice las funciones de los poderes constituidos, y conservar así la supremacía constitucional.<sup>127</sup>

Es inevitable señalar, según lo refiere José Ramón Cossío Díaz, que los OAC's, tuvieron como modelo el Tribunal Constitucional alemán, con la Constitución de Weimar de 1919, en donde se plantea, al mismo nivel del Reich, una Alta Corte de Justicia, denominada *Staattsgerechtshof*, novedosa instancia judicial para dirimir litigios federales, pero esta corte, no se

---

Básicos de Derechos Humanos VI, San José, 1996, p.357. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1840/1.pdf>. (Fecha de consulta: 22 enero de 2017).

<sup>124</sup> Cfr. García Pelayo, "Manuel El status del Tribunal Constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, España, vol. 1, no. 1, enero-abril de 1981, p.12.

<sup>125</sup> Cfr. Bengoetxea, Josxerramon, *Teoría Institucional del Derecho*, 211, Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3875-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-uno> Bengoetxea, cit. (Fecha de consulta 13 de diciembre de 2020).

<sup>126</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Albatros, 1954, p. 55.

<sup>127</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría General del ...*, cit., p.147.

consideraba en su inicio como un verdadero tribunal de constitucionalidad, debido a que sus características se señalaban en su jurisprudencia y no en la Constitución. Esto sucedió hasta 1949 en la Corte Constitucional Federal, como lo consagra su ley fundamental, la *Grundgesetz*.<sup>128</sup>

Aunando este punto de vista, Héctor Fix Zamudio, indica que el concepto de tribunal constitucional especializado fue establecido en las Cartas Fundamentales de Austria y Checoslovaquia, en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, después de la experiencia de dictaduras nazifacistas. Hubo dos tendencias la denominada americana, de revisión judicial, en 1787, y con Kelsen, la austriaca, en la Carta Federal de primero de octubre de 1920, en la Carta Federal, por medio de un control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, para surgir en Alemania en 1949.<sup>129</sup>

Así, de acuerdo con estos señalamientos, me quedo con que, se origina el control de la constitucionalidad, tanto en la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, con la revisión judicial, y en Europa, con Kelsen, en el tribunal constitucional en Austria, en donde se aprecia la autonomía del organismo jurisdiccional, frente a los demás poderes, autonomía que ha

---

<sup>128</sup> Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, "Anuario de derecho constitucional latinoamericano", Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., 2002, pp. 308-310.

<sup>129</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p.45.

persistido como modelo en los OAC's en el mundo, sin ser estos de naturaleza judicial.

En años posteriores, claramente, Mazzioti, instituye una noción de tribunal constitucional, definiéndolo como:

Organización parcial –organismo o conjunto de organismos del Estado- la cual está caracterizada por su competencia para ejercitar en grado supremo un conjunto de funciones públicas y por su idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los demás órganos dotados de competencia similares; configurado por el ordenamiento en una posición de relativa independencia y paridad respecto a otros órganos, determinando que la noción de órgano constitucional del Estado corresponde a aquél de poder.<sup>130</sup>

El tribunal constitucional alemán, cuyo concepto se pierde por algunos años, para sobresalir más adelante, al citar el *status* del *Bundesverfassungsgericht* alemán, a partir de ese entonces, la mayoría de los jurisconsultos italianos, como fue el caso de Carlo Lavagna, junto con Romano, Salvi, Galeotti, entre otros, plantearon la garantía constitucional, siguiendo a Jellinek.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Mazziotti Di Celso, Manlio, *I conflitti di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, Milán, Giufre, 1972, p.14.

<sup>131</sup> Cfr. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88, 2002, p.133. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/288-constitucion-democracia-y-control>. (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

Este órgano jurídico federal, llamado así por Gerhard Leibholz, ejerce en lo esencial actividades de control y de inhibición, para atender aquellos asuntos que son inconstitucionales, vigilando que las autoridades del poder público se rijan con apego a la Constitución, por lo que es un órgano constitucional de la Federación, supremo y autónomo, al mismo nivel que el Ejecutivo y Legislativo, más allá de su actividad judicial, tiene funciones de integración política. Leibholz, al evocar a Santi Romano, dice que, la cualidad de un organismo autónomo constitucional, depende de la forma en que ocupa cada uno de estos en la Constitución, y no de manera en cómo se ejerce en forma funcional una actividad concreta del Estado.<sup>132</sup>

Según Ackerman, el surgimiento de los OAC's en México no se considera como una moda pasajera, ya que en el mundo existe una clara división de poderes, en 2015, existían en 81 países, un total de 248 organismos especializados con diferentes grados de autonomía señalados en cada una de sus constituciones, en Europa se localizan 59, en América, 51, y en Asia, 49. El mayor número de éstos, es en África,<sup>133</sup> en donde existen 89, y al analizar las múltiples razones de la creación de los OAC's en el contexto

---

<sup>132</sup> Cfr. Leibholz, Gerhard, El Estatus del Tribunal Constitucional Federal en Alemania, en Fix Zamudio, Héctor y Astudillo, César (Coords.), *Estatuto Jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa, Libro Homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013, p.687.

<sup>133</sup> Ackerman Rose, John Mill, *Autonomía y Constitución: El nuevo Estado Democrático*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Serie Estudios Jurídicos*, núm. 271, 2016, p.49. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13008>. (Fecha de consulta 14 de diciembre 2020).

internacional nos señala que, llama la atención que se encuentran “tanto en las constituciones creadas a partir de la invasión de los Estados Unidos en Iraq y Afganistán, como en las nuevas constituciones,” producto de procesos internos y llenos de esperanza nacionalista como la de Venezuela y Sudáfrica.<sup>134</sup>

Así, de acuerdo con estos señalamientos anteriores, me quedo con que, se origina el control de la constitucionalidad, tanto en la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, con la revisión judicial, y en Europa, con Kelsen, en el tribunal constitucional en Austria, en donde se aprecia la autonomía del organismo jurisdiccional, frente a los demás poderes, autonomía que ha persistido como modelo en los OAC's en el mundo, sin ser de naturaleza judicial, y la característica de autonomía de los tribunales constitucionales, fue adaptada a los organismos autónomos en México.

## **2.2 Ámbito Federal en México**

De la revisión que realicé, del inicio de los tribunales constitucionales en Europa, referido en páginas anteriores por diversos autores, los OAC's surgieron en México con la característica de autonomía del poder judicial alemán y austriaco, a la par de los poderes constituidos, como lo iré refiriendo más adelante. Estos, han brotado con la evolución de la administración pública federal, en los principios de división de poderes, sin

---

<sup>134</sup> *Idem*

modificar la estructura, y se han sumado al Estado Mexicano, iniciando en el país, a partir de 1993, con la creación de un banco central autónomo a la par del ingreso a un tratado de libre comercio.<sup>135</sup>

Los organismos autónomos en México, se fueron creando ante la falta de credibilidad en las actuaciones de algunas instituciones, como las de tipo electoral, como lo dirime Dieter Nolan, quien afirma que ante cuestionamientos de los gobernados se realizaron reformas para fortalecer el Estado de derecho, como parte de la democracia, teniendo como antecedentes de los *checks and balances* en Norteamérica, para superar la desconfianza relativa a posibles abusos del poder, y la autonomía de los tribunales constitucionales.<sup>136</sup>

Los OAC's se han ido manifestando en México, atendiendo situaciones sociales, políticas o jurídicas, según el punto de vista de González Schmal, quien dice que, su aparición:

Ha sido más o menos razonada; con más o menos contradicciones; han surgido más o menos independientes; en algún caso, primero desconcentrado, luego descentralizado, finalmente autónomo; con más

---

<sup>135</sup> Turrent, Eduardo, *Autonomía de la Banca Central en México, Visión Histórica*, China, Banco de México, 2012, p.170. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7B12C571AE-7083-4001-8B1F-CFABCF8C7761%7D.pdf>. (Fecha de consulta: 24 de diciembre de 2020).

<sup>136</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *Instituciones y Cultura Política*, en Salazar Ugarte, Pedro y Córdova Vianello, Lorenzo, *Constitución democracia y elecciones. La reforma que viene México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p.10, Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11377>. (Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020).

participación del Congreso o de las cámaras en el nombramiento de sus titulares; más o menos imparciales; más o menos desvinculados del Ejecutivo.<sup>137</sup>

México, de acuerdo con el contexto político, se encuentra entre los 20 países líderes en número de OAC's, incluido en la categoría de naciones que han experimentado recientemente una transición democrática impulsada por fuerzas políticas nacionales, dadas las circunstancias por lo que se han dotado de autonomía constitucional a varias instituciones especializadas, como lo señala Ackerman, al parecer como una “buena práctica” a nivel internacional y puede aplicarse a muchas áreas y actividad gubernamental.<sup>138</sup>

Entre los antecedentes de reformas constitucionales para la creación de los OAC's que la situación mexicana contempla con los avances en materia electoral y transparencia, considero como muy significativo el discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles, en la transición democrática mexicana el primero de abril de 1977, en donde planteó una unidad democrática, como lo refiere, y permitir a las minorías que pudiesen convertirse en mayorías, y retomo a continuación, solo una fracción de éste.

Reyes Heróles señaló en aquel momento:

---

<sup>137</sup> González Schmal, Raúl, “Las Reformas Constitucionales en el Sexenio de Salinas”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, No. 25, 1995-II, p.225.

<sup>138</sup> Cfr. Ackerman, John, *Autonomía y Constitución: El nuevo ... cit.*, p.51.

(...)la unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho.

Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social.<sup>139</sup>

Inclusive, otra de las más importantes aportaciones de Reyes Heróles, percibo, fue que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, el añadido al artículo 6 constitucional, fue una semilla para la transparencia de los datos nacionales, como se verá más adelante.

Con Vicente Fox Quezada, comprendido del 1º de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006, Jorge Castañeda, indica que, existe la duda si estos organismos robustecen el Estado o solamente han sido creados como un efecto de debilidad e incapacidad de gobernar, o solamente por tomar

---

<sup>139</sup> Reyes Heróles, Jesús, “Discurso en el segundo informe del gobernador Rubén Figueroa, Chilpancingo, gro. Abril 1 de 1977”, Memoria Política de México, ed. Perenne México 2021, Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html>. (Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2020).

modelos externos, lo que establece que cada nuevo mandatario tiene que convivir con una diversidad de instituciones autónomas que se han ido estableciendo en años recientes y que no son cajas de registro de instrucciones de la presidencia.<sup>140</sup>

Pedro Salazar Ugarte, asevera que, existen demasiadas autonomías, por la cantidad de reformas que ha tenido el texto constitucional original y por la trascendencia de éstas, se distingue que la Carta Magna ya no es un instrumento eficiente y eficaz para regular, encauzar y conducir “las relaciones entre los poderes y entre estos y los gobernados, sino que, en los hechos, es un utensilio a disposición de los poderosos que lo moldean a su capricho,” y añade:

Se trata de una mutación muy amplia y rápida de la conformación del Estado mexicano y de la organización interna de la administración pública federal. La creación de autonomías está desplazando al Poder Ejecutivo de la rectoría de ciertas regulaciones o sectores como la competencia económica, la procuración de justicia o la generación de información geográfica de interés nacional. Al momento de escribir este artículo en marzo de 2014 ya se había aprobado en el Senado la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción como órgano con

---

<sup>140</sup> Cfr. Castañeda Jorge G. y Aguilar Camín, Héctor, “El Nuevo Paradigma Mexicano”, México, *Revista Nexos*, 1 noviembre 2012, México, p.20.

autonomía constitucional. Una vez completado el proceso legislativo, serán 13 los órganos autónomos.<sup>141</sup>

Olmedo Castillo, indica que, los OAC's definitivamente marcan una línea en la evolución de las teorías de la división de poderes, ahora son comprendidos como funciones de Estado.<sup>142</sup>

Concluyo que, los OAC's se crearon en México con la intención de separar actividades gubernamentales, con la característica de la autonomía constitucional de los tribunales del Poder Judicial de Estados Unidos de América y de Europa, desempeñándose en forma paralela a los dos poderes configurados en nuestra CPEUM, ni por encima ni debajo de ellos. En la experiencia mexicana, se instituyeron para competencias que anteriormente pertenecían a la administración pública federal, pero a raíz de presiones extranjeras, y crisis de credibilidad en el gobierno, se fueron construyendo estos contrapesos para realizar éstas con especialidad técnica.

## **2.3 Nivel estatal**

Con respecto a los OAC's, estos se han ido reproduciendo en niveles estatales a partir de las reformas constitucionales creadas en el ámbito

---

<sup>141</sup> Salazar Ugarte, Pedro, "Las demasiadas autonomías", *Revista Nexos*, México, febrero 2014, Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=18380>, (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

<sup>142</sup> Cfr. Olmedo Castillo, Javier Elliott, *El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán como Órgano Constitucional Autónomo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 64.

federal: en materia electoral, de transparencia, y derechos humanos, tribunales administrativos, entre otros. Así se logran equilibrios ante las tendencias centralistas, que potencialmente, según Marco Antonio Zeind, podrían afectar el federalismo, de continuar con la concentración de atribuciones en Palacio Nacional.<sup>143</sup>

A su vez, Raúl Contreras Bustamante añade que, un gran problema que se genera en el ámbito administrativo y presupuestario para crear las fuentes de financiamiento de las numerosas estructuras burocráticas y la reorganización de las áreas que desempeñan esas actividades, pues incrementan el gasto público.<sup>144</sup>

A raíz de la reforma constitucional 2015, se modificó el artículo 116 constitucional, en su fracción V, entre otros artículos, como parte del Sistema Nacional de la Anticorrupción, con el fin de que se establecieran tribunales de justicia administrativa:

Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía, para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten

---

<sup>143</sup> Zeind Chávez, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Ciudad de México, México, Editorial Tirant lo Blanch, 2018, citando a Pedro Salazar Ugarte, p.184.

<sup>144</sup> Contreras Bustamante, Raúl, “Órganos Autónomos” Disponible en: Excelsior <https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-Bustamante/2014/03/08/9475748/947574>. (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2017).

entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servicios públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves (...).<sup>145</sup>

Estos organismos autónomos locales, han ido proliferando en todo el país de acuerdo a los presupuestos y decisiones políticas estatales, y aún no se ha concluido su total establecimiento tal y como fueron ordenados acorde a las reformas constitucionales, tanto en materia de derechos humanos,<sup>146</sup> electoral<sup>147</sup>, y la de transparencia,<sup>148</sup> principalmente, en aquéllas reguladas en el Sistema Nacional Anticorrupción, que incluyen a los tribunales de justicia administrativa con sus salas regionales. Todos estos entes no se han establecido de manera uniforme, e indica Zeind, que, existen 198 en el país a nivel local, de los cuales, 128 fueron creados por la CPEUM, y 61 por los

---

<sup>145</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116*, Disponible en: [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/257\\_33\\_NORM\\_1-1.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/257_33_NORM_1-1.pdf). (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

<sup>146</sup> Carpizo, Jorge, “La reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.1, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5596/7277>. (Fecha de consulta: 6 de enero de 2021).

<sup>147</sup> Instituto Nacional Electoral, Una autoridad electoral de carácter nacional, Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>. (Fecha de consulta: 6 de enero de 2021).

<sup>148</sup> Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y Protección de datos Personales, Plataforma Nacional de Transparencia, Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/transparencia-en-m%C3%A9xico/%C3%B3rganos-garantes.html>. (Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2020).

congresos locales,<sup>149</sup> pero son muchos para citarlos en este espacio, pero señalaré su articulación con cada uno de los OAC's.

### **3. La División de Poderes y los Organismos Autónomos Constitucionales**

Consideraré, aludir en el presente trabajo, la división de poderes, en forma somera, por no ser tema central de la investigación, pero si importante la relación que tiene con los organismos autónomos, debido a que estos no se consideran como poderes, y existen opiniones encontradas con respecto la clásica división tripartita, por una parte que ya es obsoleta, y por otra que sigue siendo útil, como lo refieren más adelante algunos autores, mientras tanto, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, tenemos una división de tres poderes:

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

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en

---

<sup>149</sup> Zeind, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos de las entidades federativas*, México, Derecho UNAM y Tirant, 2020, p.6

el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.<sup>150</sup>

La división de poderes es sin duda, un mecanismo esencial de articulación del Estado, puesto que es una garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional, como lo señala Nicholas Luhmann, sin embargo, como señalé anteriormente, se han ideado organismos autónomos, a la par de los poderes constituidos.<sup>151</sup>

Acerca de los diversos puntos de vista acerca de la división de poderes y la irrupción de los organismos autónomos en México, citaré algunos de los puntos de vista, primeramente, a Dussauge Laguna, quien indica que la división de poderes es en sí una “propuesta teórica” al no realizarse en la práctica, pues en los sistemas parlamentarios, los poderes ejecutivo y legislativo están en fusión, por lo que no existen tres poderes, sino dos, en sentido estricto. Por eso no se puede aseverar de forma contundente que con el surgimiento de los OAC’s haya mayores garantías de participación ciudadana.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 49*, Disponible en: [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/257\\_33\\_NORM\\_1-1.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/257_33_NORM_1-1.pdf). (Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2020).

<sup>151</sup> Cfr. Luhmann, Nicholas, *Stato di Diritto ...*, cit., p.5.

<sup>152</sup> Cfr. Dussauge Laguna, Mauricio, *Mitos y realidades...*, cit., p. 237.

Jorge Carmona Tinoco, indica que, la división de poderes no es en forma terminante,<sup>153</sup> sino que:

En ninguna parte del mundo el principio se observa de manera tajante e inflexible, tal vez porque lo más importante del mismo es la limitación de poder y no que la función legislativa, ejecutiva y judicial quede asignada estricta y exclusivamente al órgano al cual le otorga su denominación.<sup>154</sup>

A su vez, Diego Valadez, indica que, la clásica división de poderes no se ha considerado rígida, sino que es flexible y moldeable, frente a la aparición de los organismos autónomos:<sup>155</sup>

Lo que es comúnmente aceptado es la necesidad de limitar el poder y de fijarle formas adecuadas para su ejercicio dentro de la racionalidad legal. Por eso el esquema original ha tendido a nuevas adecuaciones, que permiten así consolidar el estado de derecho. En el caso mexicano han ido apareciendo nuevas instituciones que no se encuadran en el concepto tradicional de los llamados tres poderes. Una es el Instituto Federal Electoral, otra es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la tercera es la Comisión Nacional de Derechos Humanos,

---

<sup>153</sup> Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Reforma Judicial", *Revista Mexicana de Justicia*, México, número 09, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 200, p.45.

<sup>154</sup> *Idem*

<sup>155</sup> Cfr. Valadez, Diego, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p.485.

se trata de tres instituciones constitucionales que no tienen nexos de dependencia con relación a ninguno de los considerados tres poderes tradicionales y cuya presencia, sin duda, se adecua a los propósitos de la actualización constitucional a que antes se aludió. Tenemos, así, que la separación de funciones del Estado es más eficaz para el aseguramiento del Estado de Derecho, que la sola división de poderes, en tanto que es: a) más extensa porque atiende a nuevas políticas, y b) es más dinámica por que consolida el control entre y sobre los órganos del poder sin entorpecer su desempeño. Así los órganos del poder se supervisan y se complementen recíprocamente, asegurando que ninguno haga, por sí solo, todo.<sup>156</sup>

Jaime Cárdenas Gracia asienta que, los OAC's, son una vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales, los grupos económicos y sociales. La autonomía que los caracteriza, no se debe a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional,<sup>157</sup> como lo asevera, y coincide que éstos interactúan con los poderes constituidos.

Miguel Carbonell, y Pedro Salazar, coinciden con los puntos de vista citados en párrafos anteriores, al señalar que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, debido a que no solamente se reconoce a los tres poderes

---

<sup>156</sup> Valadez, Diego, *Estudios Jurídicos en torno a la...*, cit., p.485.

<sup>157</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p.243.

tradicionales, sino también a los denominados ‘órganos constitucionales autónomos,’ los cuales, aunque no son ‘poderes’ en el significado tradicional del término, lo cierto es que tienen una serie de atribuciones y funciones relevantes.<sup>158</sup>

En caso contrario, a lo que refieren los autores citados con antelación, entre ellos, Héctor Fix-Zamudio indica que, la división clásica tripartita, se encuentra en una profunda crisis en su formulación inicial, y se refiere a Karl Loewenstein, quien lo calificó de anticuado; a su vez, Jorge Jellinek lo había estimado como ingenua la pretensión de atribuir en forma exclusiva cada función a un órgano determinado, y exigir la segregación para el ejercicio de sus actividades.<sup>159</sup>

John Ackerman, revela que la clásica división de poderes es día a día, un esquema obsoleto el cual ya no se adapta a la realidad de un Estado contemporáneo, debido a que desde hace más de un siglo los Estados modernos ya contemplan un ‘poder’ adicional que no fue previsto por los creadores de esta doctrina, Montesquieu y Madison: el ‘Estado administrativo’ con burócratas profesionales. Estos servidores públicos son

---

<sup>158</sup> Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, 1ª. ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 55. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/2295-division-de-poderes-y-regimen-presidencial-en-mexicohttp>. (Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2020).

<sup>159</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Algunas Reflexiones sobre el Principio de la División de Poderes en la Constitución Mexicana*, México, Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional T.II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987. pp.621-624. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bju/libros/2/961/4.pdf>. (Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2020).

empleados para recolectar impuestos, entregar servicios públicos, regular la economía y la sociedad.<sup>160</sup>

Con respecto a los tres poderes, Fernando Tena Ramírez, señala que, la división de poderes no es únicamente un principio doctrinario, sino una institución política proyectada en la historia, por lo que para su mejor comprensión requiere que se conozcan sus antecedentes y su evolución. Cita este a Aristóteles, la distinción que hace entre la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, que obedecía principalmente a una cuestión de especialización de las funciones o un tipo de división del trabajo.<sup>161</sup>

Desde el punto de vista de Jorge Fernández Ruiz, se deben reformar los preceptos constitucionales 41 y 116, con el fin de suprimir la división tripartita de los órganos del poder público por ser incompatible con la existencia de tales organismos, y con su cometido, al estar al mismo nivel de los órganos del Estado.<sup>162</sup>

Olmedo Castillo, señala que, no hay claridad en el objeto de su creación, ni el fin, ni qué vienen a integrar parte de la llamada división de poderes como pesos y contrapesos, y estos organismos vienen a ejercer funciones públicas

---

<sup>160</sup> Cfr. Ackerman, John M., *Organismos autónomos y la Nueva División.... cit.*, p.20.

<sup>161</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 29.ed., Porrúa, 1995, p.211.

<sup>162</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, "Personas Jurídicas de Derecho Público en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, México, mayo-agosto de 1997, p.470.

para lo cual se requiere que tengan autonomía plena, y por ello se precisan en la CPEUM en el mismo nivel de los demás órganos.<sup>163</sup>

De la lectura de las diversas aseveraciones acerca de los organismos autónomos constitucionales y su relación con los tres poderes, considero que si bien no encuadran en la teoría tripartita, no se contraponen entre sí, son necesarios para apoyar en tareas de tipo técnico, con personal especializado, participando en áreas económicas, sociales, políticas, prestación de servicios públicos, la garantía y protección de derechos fundamentales, transparencia y protección de datos, emisión de billetes, como lo iré describiendo en el capítulo respectivo. Sin embargo, considero que es necesario que exista en la CPEUM una definición de los OAC's y su relación con los tres poderes constituidos, de manera que en los artículos constitucionales 41 y 116, se establezca la distribución de poderes, y los organismos autónomos.

#### **4. Sus diferencias con los otros órganos de Estado**

En nuestra Constitución Política existen tres órganos del Estado federal, al igual en las entidades federativas, también se encuentran los tres poderes que ejerce el Estado, como lo señala el artículo 49 constitucional, referido con antelación, pero los OAC's no se describen en forma particular en la CPEUM, por lo que aludo al concepto de órgano de Estado, cuáles son, y

---

<sup>163</sup> Cfr. Olmedo Castillo, Javier Elliott, *El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado*, cit., p.65.

consideraré relevante mencionar a los organismos autónomos locales, en los gobiernos de los Estados de la República, en forma general.

A los órganos del Estado los define el Diccionario Jurídico Mexicano, como:

Los entes sociales con estructura jurídica y competencia determinada a los cuales se les ha conferido tareas de actividad estatal. De acuerdo con la ciencia política y el derecho constitucional, en el Estado soberano los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango son los llamados poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>164</sup>, y refiere que:

Los Órganos del Estado pueden ser:

1.Órganos del Estado total. El a. 135 de la C. establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, capaz de reformar la C. El alcance de sus actividades consiste en adicionar y reformar la C. más no para derogarla totalmente; a este órgano se le conoce como Constituyente Permanente o poder reformador de la Constitución.<sup>165</sup>

2.Órganos del del Estado federal. Compuesto por: A. el Poder Legislativo, que está integrado por un Congreso Federal, que se divide en dos cámaras, la de Diputados que representa a la población

---

<sup>164</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, M-T, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 2731.

<sup>165</sup> *Idem*

ciudadana (aa.50, 51 y 52 C.), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (a.56,C).

B. El Poder Judicial. La función judicial, entraña el ejercicio de una actividad específica del Estado: la de la administración de justicia. Está integrado por la SCJ, que funciona como un tribunal en pleno o en salas: el Tribunal Electoral, integrado por una sala superior y salas regionales. Los tribunales unitarios de circuito en materia de apelación. Los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo. Los juzgados de distrito (a.94, C y demás relativos de la LOPJF).

C. El Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, residen en el presidente de la República (a.80 c), auxiliado en el ejercicio de sus funciones por los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y por el Procurador general de la República (aa.90, C, y 1º, 2º. 4º. y 11, LOAPF).

3. Órganos de las entidades federativas. Donde también encontramos los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>166</sup>

Cabe señalar que el artículo 56, citado en el párrafo anterior, en la definición de los órganos del Estado, el poder legislativo debe señalar actualmente a la

---

<sup>166</sup> *Idem*

Ciudad de México,<sup>167</sup> y el 90 C, vigente, referente al Poder Ejecutivo, ya no cita al Procurador General de la República, por ser autónomo.<sup>168</sup>

Al respecto, John Ackerman, propone que se incluya un apartado especial en la CPEUM, en el cual, se agrupe y se norme de manera general las facultades y características de los organismos autónomos constitucionales, y con ello, establecer sus características y orden constitucional. También señala que los OAC's, inicialmente no pretenden colocarse al mismo nivel que los otros poderes estatales, sin ejercer de una forma libre y autónoma la función de control de gestión pública.<sup>169</sup>

De esta revisión que hice, de la definición de órgano del Estado, se desprende que los órganos del Estado son el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, además de los órganos de las entidades federativas, en donde también existen los tres poderes a nivel estatal, y los organismos autónomos no se encuentran dentro de los tres poderes del Estado, pero si a la par, sin señalarse en la CPEUM, pues si los citan en los artículos constitucionales relativos, con características, pero no en un apartado.

---

<sup>167</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art.56, Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10691>. (Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2020).

<sup>168</sup> *Ibidem*, art. 90.

<sup>169</sup> Cfr. Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina...cit.*, p.8.

## 4.1 Con los tres poderes

Estimo conveniente incluir en esta sección de la investigación, cuál es la relación de los OAC's con los tres poderes, según la posición que manifiestan diversos autores, en cuanto a la división de poderes o de funciones, y, como llegan a interactuar, coordinándose para cumplir con sus objetivos. Previamente, en el apartado de la división de poderes y los organismos autónomos, de este trabajo, referí la división de poderes, fijado en el Artículo 131, de la CPEUM, del Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como la configuración del régimen constitucional.

Considero necesario, citar el concepto de poder, concerniente con esta sección correspondiente a la relación de los poderes del Estado, con los organismos autónomos constitucionales, con su definición, y los tipos que existen, según sus raíces etimológicas, y varios autores.

Poder, proviene del verbo latino *potere*, proveniente de la expresión *pote est* (“puede ser” o “es posible”), ser capaz de algo, la capacidad de algo o alguien de hacer cosa posible. Los tres poderes del Estado integran el poder de las *polis*, es decir, el poder que el pueblo delega en el Estado, con el objetivo de que tome en su nombre las decisiones respecto a la conducción de la sociedad, es el poder que las instituciones públicas administran, es decir el

poder público, que se organiza en tres poderes diferentes e independientes, según la tradición republicana.<sup>170</sup>

Jorge Carpizo, manifiesta que existen seis clases de poder:

- 1) El poder originario, se manifiesta en diferentes vertientes, pero el *summum* del poder es el de la sociedad, el del pueblo, el que permite la propia convivencia social.
- 2) El poder político, es el poder del Estado, es la garantía para la convivencia ordenada, en paz y con seguridad, su eficacia se encuentra en la probabilidad de imponer la obediencia a sus normas en un procedimiento coactivo, jurídicamente organizado es el monopolio legítimo de la coacción, la posibilidad de empleo legítimo de la fuerza física.
- 3) El poder paternal, el fundamento y alcances de este poder se encuentran en el orden jurídico, aunque está impregnado de valores morales.
- 4) El poder económico, es aquel que detenta la propiedad de los medios de producción, con la capacidad para lograr una ganancia acumulada que le permite influir en el proceso económico, en general.

---

<sup>170</sup> Raffino, María Estela, en Concepto.de, Disponible en: <https://concepto.de/poder/>. (Fecha de consulta: 3 de enero de 2019).

5) El poder ideológico, este se manifiesta primordialmente a través de las religiones, las escuelas, los medios de comunicación y los escritores, intelectuales y científicos, y,

6) El poder asociativo, en este se encuentran los partidos políticos, sindicatos de obreros y de campesinos y organizaciones que se dedican a la protección y defensa de diversos derechos: humanos, igualdad de sexos, ambiente, etc.<sup>171</sup>

Añade, que el derecho constitucional se refiere al poder constituyente, un poder de origen, el cual pertenece a la nación, el cual es sinónimo de pueblo, al titular de ese poder que sólo puede ser el pueblo, es el poder creador de todo el orden jurídico, los constituidos son creados por el propio poder constituyente en la Carta Magna.<sup>172</sup>

Los Organismos Autónomos Constitucionales se manifiestan en la doctrina, según nos dice, Cárdenas Gracia, por la necesidad de que los poderes tradicionales no manejen el papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas labores se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los servidores públicos, de los partidos políticos y de los grupos con interés nacional y transnacional. La Constitución es el órgano superior jerárquico, y por lo tanto en donde se establece el

---

<sup>171</sup> Carpizo, Jorge, El Poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva,” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, jan.1999, No. 95, México, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3588/4322>. (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2021).

<sup>172</sup> *Idem*

sistema de gobierno con su división de poderes y sus respectivas competencias, señalado en su artículo 49 y 116 Constitucionales, así como en varios artículos se determina en qué órganos se depositan esos poderes o competencias, es en sí una división de funciones. Asienta, también que, son una vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales, grupos económicos y sociales, todo ello, por la autonomía que los caracteriza, por lo tanto, no se deben a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional, ya que, el Senado participa en la designación de los integrantes de los OAC's. <sup>173</sup>

Así, manifiestan Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte, que, con esta división de actividades, los órganos legislativo, ejecutivo y judicial efectúan las funciones de producción de normas jurídicas, la ejecución de éstas y de solución de controversias, respectivamente y conjugan esta teoría la propuesta de Aristóteles,<sup>174</sup> John Locke y Carlos Luis de Secondant, barón de Montesquieu.<sup>175</sup>

Asevera García Pelayo, que, la independencia jurídica del órgano no es en sí absoluta, ya que la unidad de decisión y de acción por parte del Estado supone la interacción funcional de los órganos entre sí, en la dimensión que la actividad de un ente reviste el carácter de condición o consecuencia de lo

---

<sup>173</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia...*, cit., p.243.

<sup>174</sup> Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *División de poderes y ...*, cit., p. 7. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2295-division-de-poderes-y-regimen-presidencial-en-mexicohttp>. (Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2020).

<sup>175</sup> Cfr. Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *El Espíritu de ...*, cit., p.88.

que realiza otro órgano constitucional, por lo que las relaciones establecidas entre órganos de paridad o de igualdad serán de coordinación.<sup>176</sup>

Desde luego, entiendo que García Pelayo, menciona al tribunal constitucional, como órgano del Estado, el cual no es similar a un organismo autónomo constitucional, pues su naturaleza es jurisdiccional, pero se indica cuáles son las relaciones entre los órganos, con una paridad de rango.

Con el fin de legitimar a los OAC's, pueden estos interponer controversias constitucionales en contra de los actos de otro OAC o de actos del Poder Ejecutivo o bien, del Congreso de la Unión, respecto a la constitucionalidad de sus determinaciones, se adicionó el Artículo 105 Constitucional, en su inciso 1) para ser aplicado al organismo garante del artículo 6, de la CPEUM.<sup>177</sup>

Desde mi punto de vista, los OAC's se encuentran al nivel de los poderes constituidos, apoyando actividades especializadas de carácter técnico, sin interferir con ellos, en colaboración; lo cual se constata que los poderes que ejerce el Estado, realizan un control inter órgano en los OAC's, como lo describiré más adelante, en cada uno de los existentes, al participar en los procesos de designación de sus integrantes, en fases del procedimiento

---

<sup>176</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel, "El 'status' del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 1, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1981, pp.13 y 14.

<sup>177</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 105*, Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-tercero/capitulo-iv/#articulo-105>. (Fecha de consulta: 31 de diciembre de 2020).

administrativo ya sea para modificar o crear leyes, para darles atribuciones, así como la revocación de sus determinaciones, en caso de contravenir a la Constitución, y, a leyes.

## **4.2 Con los organismos públicos descentralizados**

En páginas anteriores, me referí a la administración pública federal, y en un apartado a los organismos descentralizados, describiendo sus características, y como lo señala Guadalupe Fernández Ruiz, esta figura se descentraliza directamente del Estado, no de la de administración pública.<sup>178</sup>

En las características señaladas en apartados relativos, el OAC se diferencia del organismo descentralizado, a que no sujeta a una jerarquía del poder de la administración pública centralizada, no depende de ninguna Secretaría de Estado o del Ejecutivo, mientras que el descentralizado se encuentra subordinado a la administración pública central.

Según la tesis en jurisprudencia constitucional administrativa, los organismos públicos descentralizados son autónomos, sin embargo, continúan subordinados a la administración pública centralizada en forma indirecta, con un reemplazo de la relación de jerarquía, por un control

---

<sup>178</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública*, México, 1ª. ed., Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p.53 Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/4519-marco-juridico-estructural-de-la-administracion-publica-federal-mexicana>. (Fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

administrativo, y con nombramiento por parte del titular del Ejecutivo o la de un secretario de Estado.<sup>179</sup>

También, como lo señala Jorge Fernández Ruiz, se requiere hacer una diferenciación entre el organismo público descentralizado y los OAC's, ya que, el primero se encuentra en la esfera del Poder Ejecutivo, en la administración pública, dedicado únicamente a personificar servicios públicos; en tanto que los segundos, se encuentran fuera de la clásica división tripartita de poderes, realizando también funciones públicas pero especializadas.<sup>180</sup>

También, añade, Ackerman, se requiere hacer una diferenciación entre el organismo público descentralizado y los OAC's, ya que el primero se encuentra en la esfera del Poder Ejecutivo, en la administración pública, dedicado únicamente a personificar servicios públicos; en tanto que los segundos, se encuentran fuera de la clásica división tripartita de poderes, realizando también funciones públicas.<sup>181</sup>

Entonces, entiendo que aunque los organismos descentralizados cuentan con autonomía, no es la misma con la que cuentan los OAC's, ya que estos

---

<sup>179</sup> Tesis P/J.97/2004 ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, AUN CUANDO SON AUTONOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época, P. 809, 180563, 1 de 1, jurisprudencia constitucional administrativa. Disponible en: <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-septiembre-27188141>. (Fecha de consulta: 3 de enero de 2021)

<sup>180</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y .... cit.*, p.238.

<sup>181</sup> *Idem*

últimos estos no se encuentran sujetos a la administración pública federal, teniendo su fundamento en la CPEUM, como organismos autónomos; en tanto los descentralizados tienen su fundamento en el artículo 90 constitucional, referido en espacios anteriores, como integrantes de la APF, los cuales son creados por ley o decreto ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

### **4.3 Con los órganos desconcentrados**

Un órgano desconcentrado se encuentra, como lo aludí anteriormente, en la administración pública centralizada, integrado en la estructura orgánica de una secretaría de Estado, subordinado a ésta; no tiene personalidad jurídica, se le otorga un grupo de bienes patrimoniales, con facultades de decisión en una materia en específico o zona para la prestación de servicios públicos en especial, surgido de una ley o y una característica relevante que citan Hernández Sánchez y Leal de Gutiérrez, es que están integrados como parte del presupuesto anual en la APF.<sup>182</sup>

Partiendo del concepto de Miguel Acosta Romero, quien puntualiza que: “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en vez del cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades

---

<sup>182</sup> *Cfr.* Hernández Sánchez, Mónica Alejandra y Leal Gutiérrez, María Elena, “La Administración Pública ...”, *cit.*, p.20.

de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.”<sup>183</sup>

De esta aseveración, se confirma que mientras los órganos desconcentrados y organismos descentralizados, dependen del Poder Ejecutivo, los OAC's, tienen plena autonomía, según las características con que cuentan en la CPEUM y en sus leyes respectivas, como lo citaré más adelante. Existe una gran diferencia entre los organismos autónomos constitucionales con respecto a los demás órganos desconcentrados y, organismos descentralizados, pertenecientes a los demás poderes, y se debe a su autonomía tanto de gestión como técnica, y, sobre todo, a su autonomía presupuestal, y la no injerencia de otros poderes en sus decisiones, es totalmente diferente, y completa.

---

<sup>183</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 1975, p.176.

## **CAPÍTULO II: Características, Fundamento Constitucional y Concepto de los Organismos Autónomos Constitucionales en México**

En este capítulo, pretendo precisar cuál es el concepto de Organismo Autónomo Constitucional, ya que, en la CPEUM, y en la doctrina no se coincide en el significado, es decir, no hay una definición; se crean indistintamente en diferentes artículos constitucionales, pero no existe un precepto en especial para señalarlo en ella, como lo voy refiriendo más adelante. Los OAC's se encuentran en el ámbito del poder público y se manejan paralelamente con los órganos autónomos constituidos, con tareas separadas, pero como se cita en cada uno de ellos a continuación hay colaboración y armonía con ellos.

La actividad de los Organismos Autónomos Constitucionales, como lo iré desglosando más adelante, se desenvuelve en áreas publico financiero, en materia electoral, protección de derechos humanos, datos estadísticos, transparencia, telecomunicaciones, competencia económica, en colaboración con los órganos constituidos y reglamentar a algunos sectores que exigen personal especializado que actúe con imparcialidad o neutralidad, áreas en las cuales participaba la APF, en diversas secretarías, ya fuera algunos, como órganos desconcentrados u organismos descentralizados, hasta convertirse en autónomos.

## 1. Características

Con frecuencia, en la teoría y jurisprudencia, se ha repetido el concepto y características del OAC del Juez Manuel García Pelayo, abogado, quien inició su trabajo en Derecho Constitucional Comparado desde 1950, en Madrid, España.<sup>184</sup> Con respecto a las características del OAC, señaladas por García Pelayo fueron aquéllas que fijó para el Tribunal Constitucional que presidió: que tuviesen rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes.<sup>185</sup>

La descripción del citado Tribunal no corresponde con exactitud a los OAC's mexicanos, pues, estos últimos tienen diferentes características, algunos no tienen nominación, y a veces, en la ley reglamentaria no son autónomos, sino organismos descentralizados, como es la Universidad Nacional Autónoma de México, y otras universidades públicas, los OAC's no son tribunales del poder judicial. Las características deben ser, considero, primeramente, estar fijadas en la CPEUM, con autonomía amplia y manejo de su presupuesto, y la imparcialidad de sus servidores públicos, en tareas especializadas.

---

<sup>184</sup> El País, Disponible en: [www.elpais.com/articulo/espana/garciapelayo/manuelespana/tribunal constitucional/garcia pelayo/abandonará/tribunal constitucional/febrero, 7 enero 1986.](http://www.elpais.com/articulo/espana/garciapelayo/manuelespana/tribunal%20constitucional/garcia%20pelayo/abandonará/tribunal%20constitucional/febrero,7%20enero%201986) (Fecha de consulta: 18 marzo de 2017).

<sup>185</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel, "El 'status' del Tribunal ...", *cit.* p.26.

Al resolver la controversia constitucional 32/2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio con respecto a los organismos constitucionales autónomos:

#### ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS

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

otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>186</sup>

En otro criterio, en su Tesis de Jurisprudencia Núm. 20/2007, establece:

Órganos Constitucionales. 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 percibir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe valorar como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las tareas encomendadas al Estado.

---

<sup>186</sup> Controversia Constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, 22 de mayo de 2006 Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero de dos mil ocho. Tesis P./J.12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro 170 238 Disponible en: [https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22\\_8.pdf](https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf). (Fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para cumplir con los fines para los que fueron instaurados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los tradicionales 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>187</sup>

---

<sup>187</sup> Tesis Jurisprudencia Núm. 20/2027, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Disponible en: <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-29341818>. (Fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

Como se desprende de estas tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los denomina “Órganos Constitucionales Autónomos”, a diferencia de algunos autores que los denominan “Órganos Autónomos Constitucionales”, y el nombre adecuado, considero, debe ser Organismos Autónomos Constitucionales, por las características que poseen, y que precisaré más adelante en la descripción de cada uno de ellos. Cabe señalar, que la última característica que refiere esta tesis es tautológica, pues todas las actividades del Estado requieren ser atendidas eficazmente, y en ella, se retoma el concepto del Juez Pelayo.

Desde el punto de vista de Ackerman, acerca de esta tesis, es que:

(...)los ministros insisten en que el surgimiento de estos nuevos organismos implica una ‘evolución’ de ‘la teoría tradicional de la división de poderes’; sin embargo, por otro lado, señalan que estos órganos ‘no alteran’ o ‘destruyen’ la teoría clásica de la división de poderes. Pareciera que los ministros quisieran ‘chiflar y comer pinole’ al argumentar simultáneamente que los organismos autónomos también alteran y también dejan intacta la tradicional división de poderes. Al final de cuentas, los ministros quedan cortos ante el reto de transformar el Estado mexicano con base en un rediseño estructural generalizado.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos.... cit.*, p.20.

Son organismos autónomos pertenecientes al Derecho Público, como lo he descrito, creados en la Constitución o con sujeción a ella por la Ley, que no pertenecen a ninguno de los poderes constituidos, por lo cual no dependen de las orientaciones, decisiones o directrices de la suprema autoridad administrativa y, en términos de jerarquía, no están adscritas o vinculadas a ninguna dependencia de la administración. Los Organismos Autónomos Constitucionales gozan de características como autonomía e independencia estipulados en los artículos constitucionales donde fueron creados, aunque no existe una uniformidad en todos ellos, en algunas veces se refieren en su ley más ampliamente, pero fueron creados con finalidades separadas de los poderes constituidos.

De la exploración, que expongo más adelante acerca de los OAC's en México, se irán desglosando las características de cada uno, se conocerá que la propuesta de los integrantes de estos puede o no ser efectuada por el Ejecutivo, que indica una interacción con los poderes constituidos; algunos, sus titulares son de carácter colegiado y por un periodo determinado, sin que por ello pueda considerarse como un nombramiento libre, así como su remoción, ya que el límite dispuesto para dichas autoridades se fija en la Constitución Política o por la ley que los estableció, como se revisará en páginas subsecuentes.

Es el legislador quien crea a estos organismos autónomos constitucionales, en la Carta Magna, define sus metas, atribuciones y estructura, así como

las leyes reglamentarias, y de ahí se desprenden sus características, pero no existe homogeneidad, a veces son institutos o comisiones o consejos, hay inclusive innominados; la autonomía es diferente, así como el presupuesto y la designación de sus integrantes, como se describen en el capítulo correspondiente.

## **2. Fundamento Constitucional**

Los OAC's, desde luego tienen que estar fijados en la CPEUM, debido a que una de sus principales características es la autonomía, se les confieren ciertas funciones estatales, son especializados, un marco jurídico que se les confiere tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; deben cumplir con objetivos precisos y de acuerdo con sus atribuciones, como se señala en cada uno de los preceptos constitucionales en los que se encuentran, y los citaré cada uno de ellos en el siguiente capítulo.

## **3. Concepto**

El concepto de organismo autónomo constitucional, se encuentra con muchas vertientes, tanto en la doctrina, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Jurisprudencia, pues se les denomina “órgano” u “organismo,” indistintamente, algunos son innominados, el legislativo no consideró una definición que contemple sus características, y así subsecuentemente, no existe homogeneidad en sus características, , por

lo que considero que es necesario establecer un concepto, revisando su fundamento constitucional, la legislación, jurisprudencia y la doctrina.

Paolo Barile, en su estudio acerca del tribunal constitucional, cita que, las definiciones del estatuto jurídico acerca del concepto del organismo autónomo son múltiples, por lo que no es posible establecer una definición teórica o académica, o inclusive práctica, o lo más importante, la que interesa, la constitucional, ya que todos los OAC's, en sentido amplio, son todos los que aparecen en la Constitución, sin tomar en cuenta la aseveración de que, si bien, todos los organismos constitucionales son organismos estatales, no todos los órganos estatales son organismos constitucionales.<sup>189</sup>

El Diccionario Histórico Judicial de México, los define como:

Órganos constitucionales autónomos. Concepto. Los órganos constitucionales autónomos son estructuras que pertenecen al Estado sin depender de ninguno de los tres grandes poderes. También pueden definirse como aquellos órganos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no están adscritos claramente a ninguno de los poderes del Estado. Igualmente los podemos definir como aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que

---

<sup>189</sup> *Cfr.* Barile Paolo, *La Corte Costituzionale órgano sovrano: implicazione pratiche* en *Studi in Onore di E. Crosa*, tomo I, Milano, Italia, Giuffré, 1960, p. 43.

los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.<sup>190</sup>

Con respecto a la noción de los OAC's, variados autores, que cito a continuación, los han señalado como, aquéllos que cumplen funciones distintas a las tres que realiza un Estado: legislativa, ejecutiva y judicial; las cuales están determinados en la Constitución Política, son centrales para el modelo de Estado e inciden en la toma de decisiones o en la solución de conflictos internos del gobierno de que se trate. Tienen autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica propia por mandato constitucional, y no deben ser ubicados dentro de la esfera orgánica de ninguno de los tres poderes tradicionales.

Ackerman, indica que, existen dos enfoques teóricos predominantes para el análisis de los OAC's:

Por un lado, se encuentra un enfoque 'maximalista' que parte del esquema desarrollado por Manuel García Pelayo en su texto clásico sobre 'El status del Tribunal Constitucional'. De acuerdo con este punto de vista, los únicos organismos constitucionales autónomos

---

<sup>190</sup> *Diccionario Histórico Judicial de México*, Tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 1283.

dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características. Rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinaciones con otros poderes.

Por otro lado, existe un enfoque que podríamos llamar ‘negativo’ o ‘minimalista’ de acuerdo con el cual casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este punto de vista es ‘negativo’ en tanto sostiene que lo que define a este tipo de organismos no es lo que son, sino lo que no son.<sup>191</sup>

Y en efecto, percibo que, existen en la CPEUM una serie de organismos que se señalan como autónomos, pero carecen de las características necesarias para tener independencia para integrar su estructura, seleccionar a su personal, y desde luego estar considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como lo indicaré más adelante, en cada uno de los OAC’s referidos.

Como concepto, Jaime Cárdenas, sostiene que, los organismos autónomos son “aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución

---

<sup>191</sup> Ackerman, John M., *Organismos autónomos y la nueva división...*, cit. p.5.

y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.<sup>192</sup>

Esta noción, considero, es muy limitado, ya que no determina a qué género pertenecen, o cuál es su diferencia específica, y no basta que se describa al órgano, sino que describa sus características, manejo de presupuesto, y autonomía.

Por su parte Carrillo Cervantes, estima que los organismos autónomos:

Son aquellos órganos públicos con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se buscan despolitizar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparente ante la sociedad teniendo la misma igualdad constitucional ante los otros tres poderes depositarios tradicionales del poder público y, por tanto, deben ser considerados como órganos inmediatos del Estado.<sup>193</sup>

El anterior concepto, creo, conduce a confusión pues el hecho de que se mencione que, uno de los propósitos de los organismos autónomos es despolitizar ciertas actividades del poder estatal, no es congruente, ya que no existe razón para determinar que el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral, no llevan a cabo una función de carácter político, pues al determinar la rectoría

---

<sup>192</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la ...*, cit., p. 246.

<sup>193</sup> Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel, “La División de Poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos México, propuestas para la Reforma del Estado,” *Alegatos*, México, vol. 39, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 31.

económica y la emisión de billetes, la protección a los derechos humanos, o bien, a la organización de elecciones que llevarán al poder público, implican, evidentemente, tienen atribuciones de carácter político y económico.

Al encontrarse en la CPEUM, la fundamentación para crear cada organismo autónomo, necesariamente sus funciones van a deparar en aspectos políticos, y una muestra de ello, es la precisión en la norma fundamental colombiana, acerca de los organismos autónomos, la cual, establece en su artículo 113: “Son ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Los diferentes órganos del Estado tienen misiones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”<sup>194</sup>

Existen otros conceptos de OAC's, como el que señala María Antonieta Trujillo, quien expresa que son:

(...) aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los últimos límites del derecho objetivo, los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen

---

<sup>194</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1991, Disponible en: <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/COLOMBIA-Constitucion.pdf>. (Fecha de consulta: 17 de agosto de 2017).

superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siendo los aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.<sup>195</sup>

Para Salazar Ugarte, son “instituciones de control que gestionan materias muy relevantes dentro de la operación del Estado Mexicano,”<sup>196</sup> concepto que, entiendo, refuerza la posición de equilibrio entre los órganos del Estado y los OAC’s.

A juicio de Escudero Álvarez, mencionado por Peñaloza y Garza Salinas, son “órganos de equilibrio constitucional y político, cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional,”<sup>197</sup> esta noción, considero que es una denominación completa ya que delimita los elementos esenciales que identifican a los OAC’s, principalmente a partir de la experiencia en México.

En el orden administrativo federal, existe una expresión para denominar al organismo público autónomo, el cual señala que, es:

Un ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto con el fin de no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro, ya sea legislativo o Judicial, con el objeto de actuar con

---

<sup>195</sup> Trujillo Rincón, Ma. Antonieta, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, España, Congreso de Diputados 1995, p.41.

<sup>196</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p.64.

<sup>197</sup> Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (coord.), *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas,” México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 120, 2002, p. 47.

independencia, imparcialidad y objetividad de sus funciones para efectos presupuestables y contables, como ejecutores de gasto, que están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluye en el Sector Central.<sup>198</sup>

En la CPEUM, no se ha especificado que son los Organismos Autónomos Constitucionales, últimamente se fijaron sus características en algunos de ellos, no se mencionan todas en el artículo constitucional, sino algunas veces en la legislación.

A diferencia de la CPEUM, la Constitución Política de la Ciudad de México, si define a los organismos autónomos, en su Artículo 46:

Organismos Autónomos, A. Naturaleza jurídico-política

Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> *Glosario de Términos Utilizados en la Administración Pública*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público Tomo II-IV, 1998, p. 255.

<sup>199</sup> *Constitución Política de la Ciudad de México*, art. 46, Senado de la República, Disponible en: [Senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39901-constitucion-politica-de-la-ciudad-de-mexico.html](http://Senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39901-constitucion-politica-de-la-ciudad-de-mexico.html). (Fecha de consulta: 11 de abril de 2019).

En la misma Carta Magna, se describen cuáles son:

a. Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; b. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; c. Fiscalía General de Justicia; d. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; e) Instituto Electoral de la Ciudad de México; y f. Tribunal Electoral de la Ciudad de México, así como sus disposiciones comunes, con la asignación de presupuesto por parte de la Legislatura local, estructura, remuneraciones, forma de designación, con uniformidad a cada uno de ellos.<sup>200</sup>

En la abrogada, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) primeramente se citó sin distinción, en su artículo 3º, fracción 9, como organismos autónomos:

Al Instituto Federal Electoral (IFE), la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, y cualquier que se encuentre establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> *Idem*

<sup>201</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg.htm>. (Fecha de consulta: 9 de enero de 2021).

Más adelante, la misma ley, en su artículo 61 señalaba:

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.<sup>202</sup>

Esta ley secundaria, considero, arriba mencionada, relacionaba a tres organismos autónomos existentes, incluyendo universidades y las demás instituciones de educación superior, indicando que su autonomía derivaba de su ley, inclusive en la CPEUM no ofrece el significado de un OAC, sino que solamente señala algunas características, sin indicar cuáles son todos los elementos que debe reunir para considerarlo como tal, y señala otros organismos que no tienen autonomía constitucional y diversa a la de los OAC's.

---

<sup>202</sup> *Idem*

Existe en la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como en algunas otras constituciones de las entidades federativas, pero citaré ésta, en su artículo 67, la cual contiene la siguiente definición:

Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal y solo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.<sup>203</sup>

Jorge Carpizo, ha puntualizado que, las características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

Estar establecidos en la Constitución, la que debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes; 2) Realizar funciones públicas que corresponde al Estado y que tienen por prioridad el interés público; 3) No depender políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación no de subordinación; 4) Gozar de autonomía técnica y funcional, su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones; 5) Sus titulares son responsables y los órganos constitucionales autónomos deben rendir cuentas; 6) Realizar labores técnicas altamente especializadas; 7) Su actuación debe estar alejada de consideraciones

---

<sup>203</sup> *Constitución del Estado de Veracruz*, Legisver, Disponible en: (<http://www.legisver.gob.mx/?p=ley> Constitución Política del Estado de Veracruz, marzo 5, 2014. (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2018).

políticas o partidistas; 8) Sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley; 9) Sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como estabilidad en el encargo, remuneración adecuada y responsabilidad; 10) Sus decisiones están sujetas al control de constitucionalidad; e, 11) Intangibilidad, si los órganos constitucionales autónomos fuesen suprimidos se lesionaría gravemente al Estado democrático de derecho.<sup>204</sup>

Este concepto, considero que es el más preciso de un OAC, de todos los citados en este trabajo, porque señala puntualmente sus características, y no se sujeta únicamente a señalar que debe estar fijado en la CPEUM, aseverando que la definición del juez Pelayo es la de un Tribunal Constitucional, como la mayor parte de los conceptos mencionados.

Desde el punto de vista de Jorge Fernández Ruiz, se deben reformar los preceptos constitucionales 41 y 116 con el fin de suprimir la división tripartita de los órganos del poder público por ser incompatible con la existencia de tales organismos, y con su cometido.<sup>205</sup> Otra propuesta es la de Ackerman,<sup>206</sup> incluir un apartado especial en la CPEUM para que agrupe

---

<sup>204</sup> Carpizo, Jorge, versión estenográfica de la conferencia “¿Por qué la Entidad de Fiscalización debe ser un órgano constitucional autónomo?”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 18 de agosto de 2009, en el marco del *Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, pp.4 y 5.

<sup>205</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Personas Jurídicas de Derecho Público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, mayo-agosto de 1997, p. 470.

<sup>206</sup> Cfr. Ackerman, John, *Organismos Autónomos y Democracia...*, cit., p.47.

y norme de manera general las facultades y características de los organismos autónomos constitucionales.

De la revisión de los conceptos y características anteriores, considero que un organismo autónomo constitucional, debe estar señalado en el CPEUM, no adscrito a ningún poder constituido, y con autonomía tan amplia que le permita integrar su presupuesto sin modificaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no depender de ninguno de los tres poderes, realizar labores técnicas altamente especializadas, con decisiones colegiadas, integrados por servidores públicos con experiencia y especialidad en su actividad y designados por el Senado de la República, por periodos transexenales, con estabilidad en su encargo, remuneración adecuada para actuar con independencia e imparcialidad.

Para continuar con este trabajo, debo determinar qué se entiende por organismos autónomos constitucionales, antes de iniciar su análisis, partiendo de los vocablos que integran el concepto de autonomía, como órgano y organismo, para después concentrarse en sus características tanto constitucionales como legales de cada uno de ellos, y revisar una parte de la doctrina.

#### **4. Autonomía**

La autonomía es un concepto que se tiene que examinar cuidadosamente para conocer su trascendencia en los OAC's ya que de acuerdo con esta

característica se puede determinar o describir su grado de amplitud o sus limitaciones para realizar sus actividades, debido a que indistintamente, se utiliza el vocablo en toda la CPEUM y la legislación relacionada.

De la revisión del texto constitucional mexicano, encontré que se menciona 39 veces, la palabra “autonomía;” 24, “autónomo;” autónoma, 3, y autónomos 34, incluyendo a la Ciudad de México, la cual se señala en el artículo 122 constitucional, como “una entidad que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.”<sup>207</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano, indica que, la palabra que se deriva del griego *autonomoi*, significa *sí mismo* y *nomos*, que significa ley, para el pueblo romance o medieval, era *autonomi*, expresión con la que se identificaba a los Estados que gobernaban con sus leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.<sup>208</sup> Otra acepción de esta palabra la especifica el Diccionario Griego Español,<sup>209</sup> como la “libertad de vivir o gobernarse por sus propias leyes.”

Una tercera definición es la encontrada en el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, la cual señala:

---

<sup>207</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 122*, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130123\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130123_1.pdf). (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020).

<sup>208</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo 1, A-C, cit., p. 331.

<sup>209</sup> *Diccionario Griego Español*, Miguel Balague, Compañía Bibliográfica Española, S.A., Madrid, 1953, p. 12.

Es la libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros. Es autónomo el que se gobierna por sus propias leyes, como algunas provincias que, siendo parte integrante de una nación, tienen sin embargo sus leyes y fueros particulares.<sup>210</sup>

Eduardo García Máynez, asevera que la autonomía resulta ser la facultad que tienen las organizaciones políticas para darse a sí mismas sus leyes, así como actuar conforme a ellas. Tal autonomía no solo se manifiesta en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento de las normas dirigidas a particulares, se requieren otros factores.<sup>211</sup>

Ackerman, menciona que la autonomía debe definirse como la autonomía empoderada, ya que implica que se delegue autoridad, se entiende como una oposición al control.<sup>212</sup> Mientras que Paolo Grossi cita la última obra de Santi Romano, *L'ordinamento Giuridico*, en cuya obra se encuentran los *Frammenti di un Dizionario Giuridico* del año 1946, donde se indica que la autonomía de la institución es en forma subjetiva, pues es “la potestà di darsi un ordinamento giuridico, e oggettivamente come il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si costituiscono da se”. (el

---

<sup>210</sup> *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979, p.311.

<sup>211</sup> *Cfr. García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, Cuadragésima Quinta Edición, 1993, p.104.

<sup>212</sup> *Cfr. Ackerman, John, Organismos Autónomos y Democracia...*, *cit.* p.41.

poder de darse un orden jurídico, con las características del ordenamiento jurídico con el que los individuos o entidades se constituyen).<sup>213</sup>

A su vez, Carlos Matute, cita el concepto de Marienjoff: “autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella,” y añade Matute que, la autonomía denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por un ente soberano, el cual, reflejó el grado más alto de no sujeción a normas del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un estado moderno.<sup>214</sup>

Grossi, señala que, entre las características de la autonomía, se encuentran la relatividad y la elasticidad, lo cual, no es el caso para la soberanía, por lo tanto, autonomía y soberanía no son términos equivalentes, siendo la autonomía un concepto más restringido debido a que no tiene una separación plena de los poderes públicos.<sup>215</sup>

Sergio Márquez Rábago, observa que, la autonomía referente a la Constitución tiene diferentes vértices, de acuerdo al destinatario de esa potestad, por lo que, se identifica la autonomía universitaria, la concerniente a los pueblos indígenas, la de los órganos administradores y resolutores de controversias en materia electoral local, la perteneciente a la Auditoría

---

<sup>213</sup> Cfr. Grossi, Paolo, *Un Derecho sin Estado...*, cit., p. 176.

<sup>214</sup> Matute González, Carlos, artículo “Los Organismos Constitucionales Autónomos”, *Revista del Instituto de Administración Pública*, México, No. 138, Volumen L, No. 3, Sep.-Dic 2015, p.27.

<sup>215</sup> Cfr. Grossi, Paolo, *Un derecho sin Estado...*, cit., p.178.

Superior de la Federación,<sup>216</sup> “la de los órganos constitucionales autónomos y la de los tribunales administrativos (Tribunal Superior Agrario, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, hoy Ciudad de México”).<sup>217</sup>

Cabe resaltar que el doctor Leonel Alejandro Armenta López cita, en su obra que:

La única autonomía, propiamente dicha, en sentido literal del término, es la autonomía constitucional, pues resulta válido aceptar que, si un ente de derecho público es capaz de darse su propia norma constitutiva, lógico es que se le deba considerar como autónomo. No sucede así con la autonomía legislativa ordinaria que, aun siendo un producto de su Poder Legislativo, también no resulta lo suficientemente significativa para constituir un indicador determinativo que fehaciente que califique su sustancia.<sup>218</sup>

Es pertinente señalar que la autonomía no está definida ni regulada en la CPEUM, pues solamente está enunciada y atribuida indistintamente a otros

---

<sup>216</sup> Cfr. Márquez Rábago, Sergio Ricardo, *Derecho Constitucional en México*, México Porrúa, 1ª. Ed. 2017, p.30.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>218</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, p. 76.

órganos y organismos, por lo que Sergio Valls Hernández, indica que es inconsistente y ambigua, inclusive es una ambigüedad jurídica.<sup>219</sup>

Por lo tanto, no solamente se requiere que el OAC haya fundamentado en la Constitución, sino que también se puntualice en ella su presupuesto, autonomía orgánica, la designación de sus integrantes, y que estos no estén incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales,<sup>220</sup> según acota, Ileana Moreno Ramírez, posición que también comparte Ackerman, pues añade que, conformarse tan solo con que el organismo esté mencionado como tal en la Carta Magna, es un enfoque “minimalista o negativo.”<sup>221</sup>

Por lo que se deduce, de acuerdo con estas definiciones citadas, que la palabra autonomía, es un vocablo de origen griego, que significa libre albedrío y mando propio, con lo cual hay cierto poder de auto normación y autogobierno, lo cual corresponde a que los entes son soberanos para emitir sus propias normas jurídicas. Se entiende como la potestad que, una entidad puede tener dentro del Estado para regir sus intereses con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son adecuados, por lo tanto, los OAC's, tienen esa posibilidad. Sin embargo, difieren algunos autores en que un organismo jurisdiccional, como

---

<sup>219</sup> Cfr. Valls Hernández, Sergio, y Matute González, Carlos, “El concepto de autonomía y los principios jurídicos del nuevo derecho, Nuevo Derecho Administrativo”, *Revista de Administración*, Instituto de Administración Pública, México, 2014, p. 855-869.

<sup>220</sup> Cfr. Moreno Ramírez, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, Breviarios Jurídicos No. 34, 2005, p. 7.

<sup>221</sup> Ackerman, John, *Organismos Autónomos y ...*, cit., p.19.

es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no podría emitir sus propias leyes, como lo cito en páginas subsecuentes.

La autonomía, es un elemento esencial para los OAC's, considero, ya que con ella se define una situación de fuerza legal privativa de un organismo; ésta puede ser política, financiera, técnica, orgánica, o de gestión, pues deben fijarse normas y candados para el nombramiento de sus titulares y su destitución, así como su personal especializado. Como palabra polisémica, que tiene varios significados, es citada en forma ambigua e indistintamente para OAC's u otros órganos y organismos.

#### **4.1 Tipos de Autonomía**

Los tipos de autonomía que referiré de aquí en adelante no solamente son privativos de los OAC's, sino que después de la revisión realizada de órganos desconcentrados y organismos descentralizados en la APF, se encuentran en muchos de ellos, estos tipos, los explicaré a continuación: la política, la técnica, la orgánica, la financiera, de gestión, y la jurídica, y otros a los cuales me referiré más adelante.

Al fijar el término autonomía en un organismo autónomo, en los artículos constitucionales en cada uno de éstos, se pretende que éste goce de una amplia autodeterminación permitiéndole expedir su normatividad, como señalé anteriormente, esta peculiaridad se registra indistintamente en la

legislación de cada uno de los OAC's pues engloba significados originales, ya que varía de uno a otro.

En la doctrina, encontré varios tipos de autonomía: política, técnica, financiera, orgánica, jurídica y de gestión, sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y legislación se han incluido otras, de acuerdo a la revisión que realicé: la presupuestaria, la de personalidad jurídica y patrimonio propios; la universitaria, la de jurisdicción administrativa dotada de plena autonomía para dictar sus fallos, la municipal y de los pueblos indígenas.

### **a) Política**

La autonomía política o plena, no puede ser tomada en forma somera, ya que, conlleva la posibilidad de que el organismo pueda ejercer su función de manera independiente del resto de los poderes, como concepto, lo proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano:

La autonomía concebida, en términos generales, como la facultad de darse leyes a sí mismo, adquiere, al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse a sí mismo, con

independencia de gobiernos extranjeros. En el orden internacional, autonomía es equivalente de independencia o autodeterminación.<sup>222</sup>

Desde luego, los OAC's, señalo, no están integrados a ninguno de los poderes tradicionales, aun cuando sus actividades puedan ser de índole administrativas, jurisdiccionales o políticas, como lo he asentado anteriormente, el organismo ejerce su finalidad en una forma independiente, sin estar supeditado a otro. Es decir, que las leyes que rigen su existencia le deben reconocer el carácter de máxima autoridad en la materia de sus atribuciones. Se tiene autonomía política, con el fin de que no sean removidos más que por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales. Además, sus titulares deben estar impedidos para realizar actividades públicas, que sean incompatibles con su cargo o exista un conflicto de intereses, como lo refieren, la mayoría de los OAC's, en cada artículo constitucional en donde se han establecido.

## **b) Técnica**

Se contempla la autonomía técnica con el propósito de que el ente no esté bajo las directrices de la administración pública, pues pertenecen al Derecho Público, creados en la Constitución o con sujeción a ella por la ley, no corresponden a ninguno de los poderes constituidos, como lo he inspeccionado, por lo que no dependen de las orientaciones, decisiones o

---

<sup>222</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, A-C, *cit.*, p.331.

directrices de la suprema autoridad, aunque esta característica se encuentra también en los organismos descentralizados.

Bracho González y Zorrilla Fierro, refieren que la autonomía técnica es:

La capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.<sup>223</sup>

Por lo tanto, la autonomía técnica, es donde radica la facultad que tienen los OAC's para la realización de una actividad específica, especializada y técnica, percibo que, de acuerdo a sus objetivos, ya sea de tipo informática, bancaria, electora o comercial, por medio de procedimientos técnicos y especializados, en donde en cada de uno de estos entes requiere de integrantes que tengan la preparación suficiente para atenderlos, sin tener que recurrir a una institución superior, como viene descrito en la CPEUM y legislación inherente a cada uno, y lograr una neutralidad política.

Estos organismos han aparecido en México, desde 1993, como enuncié anteriormente, en sectores, los cuales se ha considerado que requieren regulación específica, como fue el Banco Central, protección de derechos humanos, elecciones, y en cada una de las áreas para lo cual fueron creados, en donde supervisan la actuación de los participantes en algún

---

<sup>223</sup> Bracho González y Zorrilla Fierro Margarita, "Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Volumen L, No. 3, (septiembre-diciembre) 2015, p. 118.

sector, por lo tanto, según María Salvador, mediante este razonamiento, se podría sostener que la administración centralizada es incapaz de regular algunos sectores o mercados que se caracterizan por una gran complejidad técnica y que están sometidos a continuos cambios.<sup>224</sup>

Para Gabino Fraga, el trato especial de estos organismos significa que, tienen un régimen de excepción con respecto a las reglas de la administración tradicional que obedece a una necesidad de dar flexibilidad a su manejo. Es un elemento de convicción que junto con otros puede dar autonomía a algún ente que tenga encomendadas atribuciones reguladoras de un sector en especial.<sup>225</sup>

Para André Buttgenbach, la autonomía técnica se da cuando los organismos no se someten a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.<sup>226</sup>

Después de la lectura de estos puntos de vista, de los anteriores autores, considero que se requiere una autonomía técnica en cada uno de los OAC's, para expedir sus propios lineamientos, y sin injerencia de la administración pública federal, ya que tiene esta independencia, para expedir sus propios lineamientos, y con atribuciones reguladoras de un área en especial.

---

<sup>224</sup> Cfr. Salvador Martínez, María, *Autoridades Independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, España, Ariel, 2002, p.339.

<sup>225</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo...*, cit., p.201.

<sup>226</sup> Cfr. Buttgenbach, André, *Manuel de Droit Administratif*, Bruselas, Bélgica, Ferdinand Larcier, 1966, p.103.

### **c) Orgánica**

Según Nava Negrete, la autonomía orgánica, denominada también administrativa significa independencia de acción entre órganos y organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación que cuando el OAC cuenta con una estructura que tiene un ingrediente esencial ya que está relacionado con su presupuesto y otros recursos, lo cual incluye la profesionalización de sus integrantes, así como las amplias opciones de vincularse con el público externo. La distribución administrativa de la institución no solo debe integrar todos los niveles jerárquicos y áreas de mando, sino tener la posibilidad de definir su responsabilidad, funciones y el tipo de relación de cada sector o estrato con los demás, de modo que se van conformando las actividades para lograr sus objetivos.<sup>227</sup>

El concepto organización, como parte del proceso administrativo, significa que organizar es una fase por la cual se establece un orden y una estructura, los cuales permitan alcanzar ciertos propósitos específicos por medio de una clara definición de las acciones a seguir, como es la integración del presupuesto, la interacción con todas las partes del conjunto define sus características, entre otros elementos.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Cfr. Nava Negrete Alfonso, "Autonomía Administrativa", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1992, p.275.

<sup>228</sup> *Idem*

Si el OAC, dependiese de otro órgano para el suministro de presupuesto considero, interferiría con su autonomía, pues al no tener la autodeterminación de los recursos propios, se limita a tener solamente una autonomía técnica y de gestión otorgada por medio de una norma legal, y no a nivel constitucional. Cabe señalar que, en México, como en muchos otros países, tanto los órganos del Estado, como los organismos autónomos constitucionales dependen presupuestalmente de una Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Cámara de Diputados.

La denominada autonomía orgánica, entonces, actualizada, según lo que he entendido, es la posibilidad que tiene el OAC es establecer su estructura orgánica, seleccionando su personal, para basar las orientaciones de su organización interna, así como de las áreas que tiene a su cargo, y se considera que ésta es completa en cuanto tiene extensas facultades de administración de sus recursos materiales y humanos. Ésta, conlleva que los integrantes del ente autónomo deben dirigirse con imparcialidad en sus actividades, con conocimiento especial acerca del área que supervise, además con experiencia en la materia, y con un nombramiento de mayor duración que las autoridades sexenales, actuando en forma colegiada, y no depender de algún poder de Estado, como se verá más adelante.

## **d) Financiera**

La autonomía financiera o presupuestal, considero, se refiere a la capacidad que tiene el OAC para determinar los montos económicos que requiere para disponer de su patrimonio con entera libertad, lo cual le permitirá plantear su estructura, distribución de facultades, modos de interacción, etc. Para ello, debe estar especificado en cada uno en su fundamento constitucional, no en su ley, para que tenga independencia para ejercer su presupuesto, y en un momento dado, en algunos casos, ingresos por cobro de derechos.

Un concepto de autonomía financiera es, la capacidad de una persona para decidir con sus ingresos, sus gastos y con su nivel de endeudamiento, para hacerlo debe de ser autónomo, desde un punto de vista económico,<sup>229</sup>y con ello, percibo que se tiene la independencia para ejercer su presupuesto, y en un momento dado, ingresos por cobro de derechos.

Otro concepto, esbozado por Bracho González y Zorrilla Fierro, quienes la refieren como:

La facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Capacidad para proyectar, gestionar y

---

<sup>229</sup> *Economipedia, Haciendo fácil la economía*, Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/autonomia-financiera.html>. (fecha de consulta: 12 de enero de 2021).

ejerger el presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios.<sup>230</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio 2021, considera en el ramo autónomo, a ocho OAC's, de los diez que existen, según mi investigación. no se encuentra en ese rubro, desde luego el Banco de México, por ser autosuficiente en su presupuesto, como lo indico en el capítulo referente a este organismo; de igual manera, no se encuentra el Coneval, pues este ente se quedó en proceso para ser ente autónomo, como describo en su apartado.<sup>231</sup>

Para Ugalde Calderón, la autonomía financiera, es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que reciba por prestaciones de servicios propios. Ante las supuestas ventajas que tiene la especialidad técnica como elemento que permite justificar la creación de un organismo autónomo, habría que analizar los pesos y contrapesos, que permite una administración eficaz y con credibilidad, con manejo absoluto de su presupuesto.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Bracho González, Teresa y Zorrilla Fierro, Margarita, "Alcances, avances y retos...", *cit.* p.118.

<sup>231</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2021, p. 15, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2021\\_301120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf). (Fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

<sup>232</sup> Cfr. Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos Constitucionales Autónomos", *Revista de la Judicatura Federal*, México, número 29, 2010, p.257.

Cárdenas Gracia, puntualiza que la autonomía, no debe ser exclusivamente en forma funcional, sino también financiera, y una forma de garantizarla, debe ser a través de la Constitución.<sup>233</sup> De igual forma lo asevera Miguel Carbonell, en el sentido que la autonomía orgánica no sólo se debe únicamente por medio de la no adscripción a otra institución, sino que también, de la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica.<sup>234</sup>

Así, puedo afirmar, después de la revisión de conceptos y legislación anterior, que los OAC's deben tener la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de orientar los recursos económicos que le son asignados, para ejercer libremente su presupuesto, y algunas veces, como se verá en los casos concretos más adelante, generar recursos propios, como son los derechos por prestaciones de servicios.

### **e) De gestión**

La noción de autonomía de gestión es una característica tanto de OAC's como de organismos descentralizados, y señala Ackerman, que, en el contexto de la evolución de la teoría de división de poderes, implica que los Organismos Autónomos Constitucionales, se hallen en una situación paralela con respecto a los poderes tradicionales, ya que no existe una

---

<sup>233</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia...*, cit., p.251.

<sup>234</sup> Cfr. Carbonell, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, Primera Ed., 2002, p.379.

subordinación de uno hacia el otro sino una plena autonomía de gestión, es decir técnica, y ejercer de manera libre su función.<sup>235</sup>

En cuanto, se refiere a la autonomía de gestión, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, les atribuye a éstas, en su artículo 11:

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.<sup>236</sup>

Según la revisión de este artículo de esta ley, percibo que, en el caso de las paraestatales, caso, la ley citada, no presupone que tengan autonomía política, financiera, técnica, u orgánica.

A juicio de Jorge Carpizo MacGregor, cuando comenta el precepto de la Carta Magna señala que contar con autonomía de gestión, les permite mantener su independencia porque, aunque tengan funciones separadas, no dejan de colaborar con los órganos autónomos constituidos, para realizar sus fines

---

<sup>235</sup> Cfr. Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y la nueva división...*, cit. p. 8, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>. (Fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

<sup>236</sup> *Ley Federal de Entidades Paraestatales, art. 11*, Disponible en: [http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15106/2/images/ley\\_federal\\_entidades\\_paraestatales\\_2019.pdf](http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15106/2/images/ley_federal_entidades_paraestatales_2019.pdf). (Fecha de consulta: 12 de enero de 2021).

administrativos, debe tener la capacidad de cumplir sus propias acciones, sin tener límites u obstáculo alguno.<sup>237</sup>

Considero, que la autonomía de gestión va muy ligada a la financiera, pues en caso de no contar con la segunda, sus actividades se ven limitadas por falta de estructura, personal, que le permitan llegar a sus objetivos.

## **f) Jurídica**

La autonomía jurídica o normativa, otro elemento que tiene un OAC, es la posibilidad que le permite auto determinarse por medio de la facultad reglamentaria, es decir de acuerdo con su fundamento constitucional y legal, tiene la facultad de emitir normas, lineamientos, y organización, como se señala más adelante en la descripción de los entes considerados en esta investigación.

Por lo que considero, que al poder emitir sus normas tanto externas como internas, tiene la posibilidad de ejecutar todas sus metas, pues emite sus lineamientos, estatutos, códigos, y todo lo que conlleva su organización. Este tipo de autonomía, desde luego, insisto se conjuga con las demás, y propicia un buen funcionamiento del ente, pues debe tener la posibilidad de

---

<sup>237</sup> Cfr. Carpizo MacGregor, Jorge “La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, No. 3, *Cuestiones Constitucionales*, Julio-diciembre, 2000, p.34. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/intem/inda.htm>. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2021).

elaborar, aprobar y ejercer su presupuesto; y la tiene de manera parcial, cuando está facultado para integrar su presupuesto, pero bajo la aprobación de otro poder que ejerce el Estado.

De esta revisión, corroboro que, la autonomía política, técnica, orgánica, financiera, de gestión y jurídica, no es exclusiva de los OAC's, debido a que se aplica indistintamente a órganos y organismos descentralizados en la administración pública, no son elementos exclusivos de los organismos autónomos constitucionales.

La autonomía de los organismos autónomos constitucionales debe estar claramente establecida en los preceptos constitucionales, debido a que ésta se aplica tanto a órganos desconcentrados y organismos descentralizados, y más adelante, al describir cada uno de los OAC's, se utiliza el término indistintamente, en su fundamento constitucional como legal, sin especificarse qué autonomía le otorga una verdadera independencia, además de las consideradas anteriormente, como es la presupuestal que le permite ejercer su presupuesto libremente y establecer su estructura, carrera civil de servicio, y herramientas tecnológicas para realizar su actividad.

#### **4.2. Otros tipos de autonomía establecidos en la Carta Magna**

En la CPEUM hace regulación de muchos tipos de autonomía, aun cuando existen organismos descentralizados e inclusive órganos desconcentrados,

indistintamente, se aplica el término autonomía para todos los tipos de estos dos, organismos u órganos, pero, aquí citaré, las clases que considero de mayor relevancia, con breves referencias genéricas, pues sería tema para otra investigación.

Hay órganos que pertenecen a los poderes Judicial y Legislativo que tienen diferentes grados de autonomía, ya sea de gestión, jurisprudencia administrativa dotada de plena autonomía, presupuesto, gobierno, como es el Consejo de la Judicatura, la Auditoría Superior de la Federación, y muchos más creados con la reforma energética.

### **a) Universitaria**

En páginas anteriores, aludí el concepto de autonomía, el cual se refiere en artículos constitucionales en donde no se refieren a los OAC's, y en el caso de la universitaria, describo sus antecedentes debido a que es importante señalarlos, para explicar, en forma breve, por no ser tema de la investigación, el significado de universidad por lo cito el vocablo universidad, el cual tiene dos raíces, del latín *universitas-atris*, que tiene como significado conjunto, totalidad y principalmente universalidad, y del griego *universalis*, lo universal o general.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup> *Idem*

El Diccionario de la Academia de la Lengua Española, señala que la universidad es una:

(...) institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación, escuelas profesionales, etcétera.<sup>239</sup>

El concepto de autonomía universitaria proviene de las universidades europeas de Bolonia, París, Oxford, Salamanca y Cambridge, para posteriormente, integrarse en las universidades coloniales en América, pasando por España.<sup>240</sup>

Los antecedentes de la autonomía universitaria, refiere Carpizo, son el decreto número 2, del 5 de octubre de 1917, en donde se refirieron algunos puntos autonómicos a la Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo, juntamente con el decreto número 106 de la Legislatura local, publicado, en 1923, relativo a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, aunque no tuvieron mucha aplicación práctica.<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición Madrid, Disponible en: <https://dle.rae.es/>. (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2019).

<sup>240</sup> Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Autonomía, Disponible en: [http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102\\_S2A1ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102_S2A1ES.pdf). (Fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

<sup>241</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, en "Autonomía Universitaria", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005. p. 334.

A su vez, Jorge Madrazo Cuellar indica que, a partir de la figura de organización de la administración pública para organismos públicos descentralizados por servicio, al realizar las funciones encomendadas, se les delegan algunas facultades para llegar a sus metas, y es el caso de la universidad pública.<sup>242</sup>

Por su parte, Diego Valadés, señala que la autonomía universitaria fue otorgada en 1929, anunciada por Justo Sierra, a lo cual expresó: “por ahora hemos debido adoptar una forma de transición entre una corporación gobernada exclusivamente por el poder público y otra que disfrutará de más amplia autonomía.”<sup>243</sup>

Y, agrega:

(...)la autonomía de la Universidad Nacional surgió paralela a la hegemonía de partido. Esto generó tensiones dentro de la comunidad y con el Estado. En el interior se perfilaron dos tendencias: convertirla en una especie de reducto opositor preservarla de la militancia política para conjurar intromisiones contrarias a las libertades académicas.<sup>244</sup>

En conclusión, la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México y de otras universidades públicas, se establece en la CPEUM, sin

---

<sup>242</sup> Cfr. Madrazo Cuellar, Jorge, El Sistema Disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, UNAM, México, 1980, pp. 13-14.

<sup>243</sup> Cfr. Valadés, Diego, artículo de opinión, “Gobernabilidad y UNAM”, *Periódico Reforma*, México, martes 11 de septiembre de 2018, p. 8.

<sup>244</sup>.*Idem*

embargo, es para la libertad de cátedra, gobierno y manejo presupuestal, ya que, su ley orgánica establece que es un organismo público descentralizado, y está sujeto al otorgamiento de recursos por la Cámara de Diputados, en donde se acota, por lo tanto, su libertad de administración de su presupuesto.

La universidad pública está, entonces, comprendida en el Estado, pues al ser el segundo un supervisor al destinarle recursos para su funcionamiento, ésta mantiene permanentemente una defensa de su autonomía, en el desarrollo de sus programas, gobierno, y libertad de cátedra.

## **b) Jurisdicción Administrativa dotada de plena autonomía**

La jurisdicción administrativa dotada de plena autonomía, como lo indica Héctor Fix-Zamudio, la bibliografía referente a esta materia es escasa, pues es usada en forma ambigua, tanto para la solución de conflictos administrativos que, para señalar a la jurisdicción administrativo, términos que no iguales. La define como, persona de Derecho público con carácter autónomo, independiente en sus decisiones, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones, ejercicio de su presupuesto en forma autónoma, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de

lena autonomía para dictar sus fallos, para su organización y cumplir con sus atribuciones.<sup>245</sup>

Gabino Fraga, discurre que, la plena jurisdicción implica una autonomía total, una auténtica posibilidad de gobernarse, insubordinación externa, como se establece en los artículos 16 de la CPEUM,<sup>246</sup> por lo que, retomando su aseveración, cito el referido artículo 16, en su frac. IV., que estipula:

Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares, estableciendo normas para su organización, para su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.<sup>247</sup>

El 27 de mayo de 2015, se reformó el artículo 116 de la CPEUM, con el fin de que las constituciones y las leyes pudiesen instituir tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dicta para todos los estados dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que dirimieran

---

<sup>245</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1971, p. 172. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/10.pdf>. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

<sup>246</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Cfr. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo...*, cit., p.201.

<sup>247</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 116, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-116.pdf>. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

controversias entre las administraciones públicas locales y los particulares. Por lo tanto, se establecerían las normas para su organización, su funcionamiento, tanto en el procedimiento y recursos para impugnar las resoluciones.<sup>248</sup>

Sin embargo, Eréndira Salgado Ledesma, refiere que no son tribunales propiamente de índole administrativa, sino jurisdiccional, debido a que la materia a su cargo, no comprende las relaciones entre el poder público y los gobernados; la jurisdicción es el género, la rama administrativa una de sus especies, por lo que toda justicia agraria o administrativa debe ser jurisdiccional, porque tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas que, una vez sometidas al conocimiento de un órgano del Estado, se deciden de manera imperativa y de forma imparcial.<sup>249</sup>

Fix-Zamudio indica, que, en cabal sentido, la justicia administrativa es un concepto más extenso que los instrumentos procesales, debido a que abarca a todas las instituciones jurídicas para resolver las controversias que se dirimen entre los organismos de jurisdicción de carácter administrativo,

---

<sup>248</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 116*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/116.pdf>. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

<sup>249</sup> *Cfr. Salgado Ledesma, Eréndira, La necesaria Autonomía de la Jurisdicción Administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, p.108 Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/9.pdf>, (Fecha de consulta: 30 abril de 2018).

estén situados en el Poder ejecutivo, o integrados al poder judicial,<sup>250</sup> y, añade:

La distinción es conveniente, debido a que, los mecanismos jurídicos para, la defensa de los derechos y los intereses jurídicos de los particulares frente a una administración pública cada vez más poderosa, son muy amplios y complejos y no se conocen en toda su extensión ni se analizan de manera suficiente, a pesar de su importancia en la vida contemporánea. Para no citar sino dos ejemplos evidentes, no siempre se comprenden dentro del amplio concepto de la justicia administrativa los organismos no jurisdiccionales que siguen el modelo escandinavo de *ombudsman*, no obstante su desarrollo espectacular a partir de la segunda posguerra en la mayoría de los ordenamientos del mundo, ni tampoco se le otorga la debida atención necesaria a las leyes de procedimiento administrativo, que constituyen el antecedente necesario para la solución jurisdiccional, debido a la gran dispersión que muy frecuentemente se advierte en las leyes administrativas especiales que se han multiplicado en sentido geométrico, en especial en los últimos años.<sup>251</sup>

En la etapa de la justicia administrativa, como señala, Olmedo Castillo, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se dota de autonomía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, transformando los tribunales

---

<sup>250</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Concepto y Contenido de la Justicia Administrativa...*, cit. p.172.

<sup>251</sup> *Idem*

de lo contencioso administrativo, a tribunales de justicia administrativa, y como organismo constitucional cumple funciones de Estado.<sup>252</sup>

A partir de la lectura de estos puntos de vista, entiendo que, la justicia administrativa no es similar a la jurisdicción administrativa, ya que intervienen en la primera, organismos que resuelven conflictos entre la administración pública, y de cualquier autoridad y particulares; mientras que la jurisdicción realiza un proceso administrativo o de contencioso administrativa, y es un tema muy amplio, pero quise señalarlo en forma somera, porque es uno de los tipos de autonomía citado en la CPEUM, y que el TFJA, al pertenecer al Sistema Nacional Anticorrupción, cuenta con una nueva autonomía constitucional, diversa a otros tribunales como el agrario.

### **c) Municipal**

El Municipio es una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace de la CPEUM, de acuerdo con el Artículo 115, parte fundamental de la división territorial de los Estados autónomos comprendidos en la Unión, contemplando así el principio de descentralización tanto administrativa como política, una tradición en el derecho mexicano.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Cfr. Olmedo Castillo, Javier Elliot, El tribunal de Justicia Administrativa del Estado de..., *cit.*, p.64.

<sup>253</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>. (Fecha de consulta: 30 abril de 2018).

El municipio es uno de los tres niveles de gobierno que existen regulados en la Carta Magna: el federal, el estatal y el municipal, es el más relevante en la organización política, ya que, es la instancia más cercana a los gobernados, como lo referí con antelación.

Referente a la autonomía municipal, Juan N. Vázquez, señala que, ésta es el primer paso en la vida práctica de la democracia, como un proceso propio de la descentralización, integrando una autonomía política, inherente a la independencia y libertad del municipio, frente a los demás poderes pertenecientes a los Estados, en forma prioritaria, no así, a la Federación.<sup>254</sup>

En páginas anteriores, he citado el concepto de autonomía, pero cabe referirse a Rafael de Pina Vara, relacionada con la municipal, quien dice que:

la autonomía viene a ser la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos. <sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> Cfr. Vázquez, Juan N, *Curso de Derecho Público*, México, Tip, Literaria, 1879, p.197.

<sup>255</sup> Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 16.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirma la facultad de los municipios, delimitando el contenido y alcance de las leyes estatales en materia municipal, cuando señala:

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas,

pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencia jurídica.<sup>256</sup>

Concerniente a la autonomía, Jorge Fernández Ruiz, refiere que, suele confundirse con algunas opiniones que le son afines, como es la soberanía y la autarquía –facultad de administrar lo propio constituyendo el sistema más avanzado de descentralización interna – por lo que no debe confundirse la autonomía municipal con la soberanía, pues ésta es única,<sup>257</sup> y “es ejercida a través de diversos órganos en los que se divide el depósito de las funciones del poder del Estado, por lo que estos órganos son autónomos entre sí, pero no soberanos.”<sup>258</sup>

Por lo tanto, resumo, la autonomía municipal, es la potestad no escrita, que tiene el municipio dentro del Estado para regir libremente intereses peculiares de su vida interior, a través de normas y órganos de gobierno propios, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, sin que se señale el vocablo autonomía, pero es una tradición jurídica, señalar la autonomía del municipio, el cual tiene facultades de administrar sus recursos y contar con reglas exclusivas para la elección de sus representantes.

---

<sup>256</sup> Controversia Constitucional 14/2001, Novena Época, Seminario Judicial de la Federación Pleno, 19199, Tomo XXII, diciembre 2005, p. 1887. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>. (Fecha de consulta: 10 de enero 2021).

<sup>257</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Régimen Jurídico Municipal en México*, coordinador, México, Porrúa, 2003, p.85.

<sup>258</sup> *Idem*

## **d) Autonomía de los Pueblos Indígenas**

La autonomía de los pueblos indígenas se creó a partir de la reforma constitucional en 2011, con la cual, se otorgó a las antes llamadas garantías individuales, el carácter de derechos humanos, y así los derechos originarios de los pueblos indígenas fueron establecidos en el artículo 2º constitucional, que a la letra dice, en sus primeros párrafos:

Artículo 2º. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de **autonomía** que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales

establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la **autonomía** para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la **autonomía** de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y

todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución. VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.<sup>259</sup>

Así, entiendo, en la Carta Magna se reconoce y garantiza el derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, de tipo procesual, es decir, la libre determinación debe tener un proceso continuo para todos los pueblos indígenas, ya que, las culturas y aspiraciones evolucionan en forma constante, y requieren renegociarse tenazmente los términos de sus relaciones.

Cabe señalar que, México ratificó, con la aprobación del Senado de la República, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,

---

<sup>259</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2*, Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

con respecto a los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, el 11 de julio de 1990, con entrada en vigor el 5 de septiembre de 1991.<sup>260</sup>

Un ejemplo del respeto, al derecho a su autonomía, se regula en la Constitución del Estado de Oaxaca, que en el artículo 3 de su Ley de Derechos de Los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca,<sup>261</sup> señala en su párrafo IV:

Autonomía. La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura.<sup>262</sup>

La autonomía, al considerarse como una forma de manifestación interna de autodeterminación, como señala Marco Aparicio Wilhelmi, se refleja en diversos grados, ya sea de menor a mayor autogobierno, y de acuerdo con

---

<sup>260</sup> Convenio (No. 169) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Conferencia General de la Organización del Trabajo. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf). (Fecha de consulta 2 de enero 2021).

<sup>261</sup> *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

<sup>262</sup> *Idem*

la presencia numérica, social, así como política, además de su capacidad de presión o de amenazas y negociación con el Estado.<sup>263</sup>

En lo concerniente a este artículo 2 constitucional, citado, de su lectura, se establece clara y ampliamente la autonomía de los pueblos indígenas a su libre determinación, sin quebrantar la unidad nacional, asegurando que su reconocimiento se hará en todas las leyes y constituciones nacionales, permitiendo que decidan su forma de organización, eligiendo de acuerdo con sus normas la elección de sus autoridades y su forma de gobierno sujetándose a los principios generales de la CPEUM.

Por lo tanto, considero de relevancia en esta investigación hacer referencia a este tipo de autonomía, entre otros, los cuales se encuentran reflejados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diferentes a los relativos a los OAC's.

## **5 Denominación, ¿Órgano u Organismo?**

De la revisión que he realizado en esta investigación, la designación que se ha hecho del ente autónomo, tanto en la CPEUM, como leyes reglamentarias, con el término de organismo u órgano ha provocado divergencias entre juristas, catedráticos, especialistas, e inclusive

---

<sup>263</sup> Cfr. Wilhelmi, Marco Aparicio, "La Libre Determinación y Autonomía de los Pueblos Indígenas. El Caso de México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 124. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484873e.2009.124> (Fecha de consulta: 21 diciembre 2017).

legisladores, ya que indistintamente legislan designando como órgano u organismo a los OAC's, y en una gran parte de la legislación vigente.

Por esta razón analizo en esta investigación, la semántica de estos vocablos, para, posteriormente, citar por qué los denomino organismo, a los entes constitucionales, de acuerdo con el siguiente análisis de los dos conceptos: órgano y organismo, así como la descripción de la teoría organicista, de la cual parto para señalar que debe ser “organismo,” y no “órgano,” la designación de estos entes autónomos.

## **5.1 Concepto de Órgano**

La palabra Órgano procede del griego *Órganon*, que significa parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo. Este concepto tiene un origen estrictamente biológico, pero, se ha incorporado a las diferentes ramas sociales para determinar la estructura de poder o de algún organismo.<sup>264</sup>

Para Raymond Carré de Malberg, el concepto de órgano se origina en la idea de persona jurídica, considerada como una colectividad, a la cual se considera sujeto de derecho, por lo tanto, como una unidad jurídica. La personalidad jurídica es consecuencia de que la colectividad se constituya y

---

<sup>264</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, M-T..., *cit.*, p.2731.

organice de tal manera, que tenga unidad de voluntad, potestad y una actividad.<sup>265</sup>

Entiendo, entonces, que el concepto de órgano se aplica en todas las ciencias sociales, en la biología, los órganos constituyen un organismo, y en la ciencia, es una estructura de algún organismo, por lo tanto, de una institución.

### **a) Teoría Organicista**

Inicialmente, la teoría del órgano fue expresada en 1898, por el nombrado *iurista* alemán Otto Von Gierke, quien plantea que, este supuesto tiene que ver con una función ética, pues debido al carácter orgánico que tiene el Estado, es la única fuente fundamentada en la idea de que la comunidad es algo valiosa en sí misma. De un valor superior del todo comparado con sus partes, de ahí, se deriva la obligación de los ciudadanos de vivir para ese todo, y en caso necesario, morir por éste.<sup>266</sup>

La teoría organicista alemana, sostiene que los representantes son un órgano del Estado, por lo tanto, el pueblo y el Parlamento o Congreso son órganos del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como principal objetivo crear al Parlamento. Por lo

---

<sup>265</sup> Cfr. Carré de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, Trad. de José Lión Depetre, 2ª edición, México, Facultad de Derecho, UNAM, Fondo de Cultura, Económica, p. 990.

<sup>266</sup> Cfr. Otto, Van Gierke, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 349.

tanto, este se convierte en un órgano secundario del Estado, representa al pueblo de manera inmediata y su actividad es la voluntad del pueblo.<sup>267</sup>

El propósito de esta teoría organicista dice Ignacio Pichardo Pagaza, es considerar al Estado como un ente similar a los organismos vivos, por lo que tienen personalidad propia, distinta a los individuos que la comprenden, como un Estado moderno como órgano, como una estructura que tiene identidad propia, y efectúa una gama compleja de funciones.<sup>268</sup>

A su vez, Hans Kelsen, hace una diferenciación entre órgano formal y órgano material del Estado. En el primer caso indica que la calidad de un ente estatal se forma por la actividad que desempeña. En el segundo caso, “la calidad estatal de una función la determina el individuo que realiza tal función en su carácter de órgano.” Esta teoría precisa que, para que un ente pueda constituirse en órgano del Estado debe ser señalado en las normas del orden jurídico estatal, debido a que, éstas deben explicar el procedimiento a través del cual una institución pueda lograr ese fin. En consecuencia, la teoría del órgano sirve al poder, ya que tiene por objeto atribuir a un ente público, los actos de sus agentes, es decir, a los individuos.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, M-T, cit., p.2730.

<sup>268</sup> Cfr. Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2ª ed., México. Vol. 1, abril 2002, p.14. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10358>. (Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2021).

<sup>269</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, cit., p. 2719.

Añade Kelsen, que, las corrientes filosóficas que consideraban que el problema del Estado era ante todo una cuestión de imputación, o sea la definición de las condiciones, por las cuales ciertas acciones humanas debían ser estimadas del Estado. Consecuentemente, se llaman órganos del Estado, según el autor, a “aquellos individuos cuyas acciones son específicamente consideradas como actos del Estado, por tanto, se infiere que los órganos pertenecen al organismo.” La teoría del órgano permite adjudicar responsabilidad a las personas públicas, aunque en sí es compleja, permite reconocer tal unidad, en sentido restrictivo, ya que la noción de órgano sirve para dar coherencia a la idea de persona jurídica. El Estado, persona ficticia, no podría tener voluntad propia ni mucho menos expresarla sin la participación de los órganos, por lo que a estos les corresponde eminentemente la función de decisión del aparato estatal: el cuerpo electoral, el Congreso, los tribunales, las autoridades gubernamentales o administrativas dotadas de poder de decisión; el órgano no puede ser el funcionario.<sup>270</sup>

Esta corriente, también, tuvo detractores, como lo fue Juan Alfonso Santamaría Pastor, quien señala que, esta teoría es en sí indeterminada, debido a la incertidumbre terminológica que hay en el tema y la escasa madurez de ésta, porque coincide más con los elementos de un ente social

---

<sup>270</sup> *Idem*

que tiene la función de constituir o del actuar, sin embargo, los órganos pertenecen a un todo: el organismo, como lo es la administración pública.<sup>271</sup>

En comparación, la Teoría del Derecho Administrativo en España, gira en torno de la teoría del acto administrativo, como objeto de control jurisdiccional que obliga a profundizar en dos cuestiones: teoría del órgano-competencia y la teoría del procedimiento. Aunado a ellas está la teoría de la acción administrativa, implicando que Estado y Administración, se sustenten en una sola institución.<sup>272</sup>

Se han denominado órganos, porque constituyen estructuras administrativas con objetivos, metas, y procedimientos propios, como lo señala Georg Jellinek, quien también, apunta que estos son fundamentales en la Teoría del Estado, pues con su trabajo cumple su objetivo.<sup>273</sup>

## **5.2 Organismo**

En el concepto de organismo, como lo señalé anteriormente, es necesario, considero, hacer una revisión del término, debido a la diferencia que existe con la palabra órgano, la cual es parte de un todo, no así el organismo que tiene integrados órganos, denominación que debe tener un ente autónomo.

---

<sup>271</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 3.

<sup>272</sup> Cfr. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, "La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo," *Revista Reda*, Buenos Aires, 1984, p. 43.

<sup>273</sup> Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 55.

En el diccionario de la Lengua Española, se advierte que:

Organismo, es el conjunto de órganos del cuerpo animal o vegetal y de las leyes por lo que se rige. Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo, entidad o institución. Individuo animal o vegetal. Todo constituido por partes o miembros diferentes y coordinados.<sup>274</sup>

Organismo, según define lo Mario Bunge, es un concepto que interesa por igual a todas las disciplinas en todos los ámbitos: tanto en la vida diaria como en la ciencia pura y aplicada; en las humanidades; desde la biología hasta las biotecnologías, y desde las ciencias sociales hasta la filosofía, por lo que abarca toda la actividad humana.<sup>275</sup>

El mismo autor añade:

Los organismos son sistemas compuestos por subsistemas químicos y están dotados de propiedades emergentes. El concepto de organismo es tan ubicuo que puede considerársele tanto científico y tecnológico como filosófico.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 68.

<sup>275</sup> Cfr. Bunge, Mario, *Epistemología, curso de actualización*, México, Editorial Siglo XXI, p. 97.

<sup>276</sup> *Idem*

En tanto, como organismo público, en un glosario administrativo, es definido en la Administración Pública Federal como:

La unidad administrativa, impersonal, con estructura jurídica y competencia determinada, a la que se le confía la ejecución de una actividad gubernamental. Por conducto de éste se manifiesta la voluntad del Estado. Los órganos con más alto rango son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>277</sup>

Esta definición es, considero, ambigua, ya que indistintamente puede señalar un organismo público descentralizado o se encuentra en la legislación federal, cualquier ente como organismo o como órgano, sin definir su estructura, sus límites o sus alcances.

Otra definición de organismo público, también señalada en uno de los manuales publicados en la APF, es la siguiente:

Término genérico con el que se identifica, a cualquier dependencia, entidad o institución de la Federación que tenga o administre un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes federales.”<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> *Enciclopedia de México*, Secretaría de Educación Pública, México, Edición Especial, Tomo X, p. 6021.

<sup>278</sup> *Glosario de términos utilizados ...*, cit., p. 254.

En esta enunciación, tampoco se definen sus características, ya que es una referencia muy general, el término organismo, con el cual cito a los entes autónomos constitucionales, desde luego, es diverso al de órgano.

El órgano es una parte del organismo, y el organismo es el conjunto de órganos, por lo que, de la revisión de conceptos, incluyendo la de órgano desconcentrado y organismo descentralizado en la APF, para la denominación de los organismos autónomos constitucionales, considero, debe ser como organismo no órgano, pues estos no son parte de algo, sino tienen una estructura completa que no depende de otra.

## **6. Naturaleza jurídica**

Es ineludible, en este trabajo, efectuar el análisis de la naturaleza jurídica en general y de cada uno de los organismos autónomos insertos en la CPEUM, con ello se describen sus características, y como se observará más adelante, y lo referí anteriormente, no existe una uniformidad en todos los OAC's, de su naturaleza jurídica, en algunos de estos entes se indican en el artículo constitucional, y en otras, en su ley reglamentaria u orgánica.

La naturaleza jurídica de la mayor parte de los OAC's se ha ido transformando, pues algunos de estos fueron creados inicialmente como organismos descentralizados de la administración pública, y mediante la descentralización política como un organismo autónomo. Cada OAC se cita en el artículo constitucional correspondiente, en forma diferente, no existe

uniformidad, con características, integración y designación, son personas de Derecho Público, como se puede encontrar en el desglose de cada uno de ellos, más adelante.

Con respecto a la naturaleza jurídica de los OAC's, Olmedo Castillo, indica que falta claridad de ésta, así como las funciones de los entes, ya que su creación no responde a ninguna regla establecida u ordenamiento, debido a que se ha hecho por exclusión, o sea que realizan actividades que no son competencia de los tres poderes constituidos, y entonces se crea uno nuevo.<sup>279</sup>

Es necesario, revisar en cada uno de los OAC's cuál es su naturaleza jurídica, porque no hay una especificación en la CPEUM, sino que solamente se señalan las características, algunas veces, y en general meramente no se enuncian, por lo que es necesario revisar su concepto, para aplicarlo al analizar cada uno de los organismos autónomos.

## **6.1 Concepto de Naturaleza Jurídica**

El concepto y el término de naturaleza jurídica se encuentran utilizados frecuentemente por la jurisprudencia clásica, según lo señala Carlos Alberto Maschi, para referirse a instituciones jurídicas singulares. Así como existe

---

<sup>279</sup> Cfr. Olmedo Castillo, Javier Elliott, El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado..., *cit.*, p.65.

una *natura hominis, anintalis rei*, se encuentra una naturaleza jurídica de las instituciones.<sup>280</sup>

El perfil de cualquier institución jurídica, es decir su estructura, advierte Lois Estévez, tiene que ser determinada por el conjunto de normas que la regulan, la naturaleza jurídica persigue un ideal eminentemente científico, o sea la comprensión de cómo adviene aquello que se da bajo una institución jurídica.<sup>281</sup>

Un concepto de naturaleza jurídica es el siguiente:

Las características, connotación, elementos esenciales y de existencia, así como al estado de la cuestión de un concepto, figura o institución, en este caso jurídicas, como, por ejemplo, el matrimonio, el derecho de familia, un contrato específico, como el de compraventa, etcétera.<sup>282</sup>

Por todo lo anterior, entiendo, se puede considerar que la naturaleza jurídica, son aquellas características, connotación, o en sí, los elementos que se consideran esenciales en una institución con el fin de diferenciarlos, agruparlos, y distinguir los que son comunes en las demás.

---

<sup>280</sup> Cfr. Maschi, Carlos Alberto, *La concezioni naturalistica del Diritto e degli istituti giuridici romani*, Italia, 1937, p. 118.

<sup>281</sup> Cfr. Lois Estévez, José, artículo "Sobre el concepto de naturaleza jurídica," Agencia Estatal, boletín oficial de Estado, *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, España, 1956, p. 165.

<sup>282</sup> *Glosario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 254. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3270/24.pdf>. (Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2021).

## **CAPÍTULO III: Los Organismos Autónomos Constitucionales Federales en México**

Como señalé, en capítulos anteriores, en México los OAC's fueron emergiendo con la transformación y evolución de la administración pública federal, configurados en la CPEUM, algunos con denominación, otros sin ella, con ciertas características, otras señaladas en sus leyes, y desde luego con la influencia de la autonomía característica de los tribunales constitucionales en los Estados Unidos de América y Europa, ante las presiones externas e internas mexicanas, para ir adecuando el marco jurídico de acuerdo con la globalización y demandas de la población.

Citaré y describiré, a cada uno de los once OAC's de acuerdo con el orden cronológico de su creación en la CPEUM, su fundamento constitucional y legal; la exposición de motivos, debido a que en ella se contiene la esencia de su creación, en la que se manifiesta un contrapeso entre los poderes; su naturaleza jurídica; competencia; características que son diversas entre ellos, y la designación de sus integrantes, en la que participan otros poderes.

Inicio con el primero de ellos, que fue el Banco de México, continuaré con los siguientes: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Competencia, el Instituto

Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Fiscalía General de la Federación, y al final, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Incluyo al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, el cual desapareció por reforma constitucional durante el presente sexenio, pues considero que es importante su inclusión en este trabajo, como un antecedente de estos entes.

## **1. Banco de México (Banxico)**

Al inicio del régimen presidencial de Salinas de Gortari, México se preparaba para ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como lo referí anteriormente, por lo que previamente por medio de reformas y adiciones, con el fin de ir adecuando el marco legal para participar en la globalización económica.

Previo a la firma del citado tratado, se expide una nueva Ley de Instituciones de Crédito, como lo refiere Jesús de la Fuente Rodríguez, para permitir la propiedad bancaria en forma mayoritaria, ante instancias internacionales, para la instauración del Banco Central.<sup>283</sup>

Cito, en forma general, los antecedentes del banco mexicano, el Banco de México o Banco Central, debido a que se remontan a 1822, durante el Imperio de Agustín de Iturbide, cuando la institución fue creada como Gran Banco del Imperio Mexicano, citando a Fernando Menéndez Romero, quien

---

<sup>283</sup> Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y ...*, cit., p.36.

señala que el origen de la Banca es a partir de la consumación de la Independencia.<sup>284</sup>

El Banco de México, se reguló en la Constitución de 1917, en el artículo 28, en el cual se dispuso:

Art. 28.—En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.<sup>285</sup>

No obstante, no prosperó la apertura de la institución por la falta de recursos, debido al conflicto revolucionario, y es hasta el 25 de agosto de 1925, que inicia como sociedad anónima, expidiéndose más adelante, en 1931, la ley Monetaria, que desmonetizó el oro, y produjo tanta escasez de la moneda, que se propició el uso de los billetes emitidos por el Banco de México. Durante la posguerra, se realizaron cambios y ajustes en la

---

<sup>284</sup> Cfr. Menéndez Romero, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED)*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 2.

<sup>285</sup> *Constitución Política 1917, art.28*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>. (Fecha de consulta: 22 mayo de 2018).

economía mundial. Entre 1948 y 1949, México sufre dos severas crisis de balanza de pagos, atribuibles en muy buena medida, a los reacomodos y ajustes de la economía mundial derivados de la postguerra. Desde una perspectiva histórica, para el país y para el Banco de México, ello puede interpretarse como comprobación de los beneficios que siempre reporta la instrumentación de una política monetaria prudente.<sup>286</sup>

Se contempla, en la misma fuente, que, en junio de 1944, México había sido uno de los países suscriptores del convenio de Bretton Woods, mediante el cual se acordó, entre otras cosas, un sistema de tipos de cambio fijos para las monedas del mundo. En 1948, y a pesar de que dicho convenio no aceptaba las características de cambio flotantes, México liberó la paridad de cambio del peso, sin embargo, para 1949 se resolvió ensayar una nueva equivalencia al nivel de 8 pesos 65 centavos por dólar; la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que realizar un nuevo ajuste cambiario.<sup>287</sup>

A finales del sexenio de José López Portillo, en 1982, se dio un punto importante en la intervención del Estado en la economía, al nacionalizar la banca privada mexicana, posteriormente, mediante reforma constitucional, se cambió a una sociedad anónima; y años más tarde se transformó, el 3 de febrero de 1983, en organismo descentralizado, pretendiendo darle

---

<sup>286</sup> Banco de México, Historia, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/semblanza-historica-historia-.html>. (Fecha de consulta: 13 noviembre de 2017).

<sup>287</sup> *Idem*

independencia del Ejecutivo tanto en las decisiones de política cambiaria como monetaria.<sup>288</sup>

Con la reprivatización de la banca mexicana en 1990, se pretendió favorecer la economía de mercado, reducir la actividad del estado propietario para atender otras peticiones de gasto social, lograr una reconciliación entre la administración y la iniciativa privada fomentando la inversión privada, nacional y extranjera y reorientando el gasto público, y así, dar respuesta a la presión de las organizaciones monetarias para establecer bancos centrales.<sup>289</sup>

Entre los temas controvertidos en esa época, manifiesta Francisco Gil Villegas Montiel, además, de la autonomía del Banco de México y la banca privada, se distinguían otros, como las elecciones federales, la participación del clero en materia política; derechos indígenas; derechos humanos, relaciones laborales de instituciones bancarias dependientes de la administración pública federal; el carácter obligatorio de la educación, la representación por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, la reforma del ejido y la vida de los partidos.<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> *Idem*

<sup>289</sup> Decreto de reforma artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983, p.5, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_102\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf). (Fecha de consulta: 20 de enero de 2021).

<sup>290</sup> *Cfr.* Gil Villegas Montiel, Francisco, "Cambio Constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari," México, publicado en *Foro Internacional*, volumen LVIII), octubre a diciembre 2018, Edición trimestral del Colegio de México, p. 169.

A los tres años de la privatización de la banca, el 17 de mayo de 1993, con una nueva iniciativa de ley, se fijó la autonomía actual al Banco Central, con facultades al Congreso de la Unión, para legislar en materia de intermediación y servicios financieros, y con ello, se percibe, la defensa del poder adquisitivo de la moneda, modificándose, durante el gobierno del Carlos Salinas de Gortari, más de 34 artículos constitucionales.<sup>291</sup>

El Banco de México, fue así, el primer OAC, ya que indica Del Cueto Legaspi, que debido a los momentos más difíciles que se habían vivido en México, hubo crisis en los años 1976, 1982, 1987 y 1994, con devaluaciones e inflaciones, las cuales impulsaron su autonomía constitucional del organismo el 20 de agosto de 1993. Al obtener su autonomía constitucional, el Banco de México (BNM) propició la confianza de los gobernados, ya que aplicó sistemas de regulación financiera para frenar el desorden económico facilitado por la debilidad de los organismos encargados de su reglamentación. Se subsanó la necesidad de participar más activamente en la regulación y supervisión financiera con el fin de aplicar políticas de gasto público para estimular la economía tal como ocurría en los bancos centrales de otras naciones, como vigilantes de la estabilidad monetaria y

---

<sup>291</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/127.html>. (Fecha de consulta: 10 de enero 2021).

participando en tareas de promoción del crecimiento económico y de empleos.<sup>292</sup>

Por lo tanto, considero que, tanto la influencia externa para implementar el tratado comercial, e interna, como la falta de credibilidad en elecciones, y con el fin de estabilizar la regulación y supervisión financiera, se dieron las condiciones para otorgar la autonomía constitucional al Banco de México, creando el primer organismo autónomo en México.

### **1.1 Fundamento Constitucional y Legal**

En el Artículo 28 constitucional, por medio de decreto, reformas y adiciones, en su párrafo sexto, se denominó Banco Central, también nombrado Banco de México, precepto que a la letra dice:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución Fiduciaria será el banco central y tendrá

---

<sup>292</sup> Roberto del Cueto Legaspi, integrante de la Junta de Gobierno de Banxico, entrevista en *Periódico Reforma*, Sección negocios, 29 de noviembre de 2018, México, p. 8.

por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.<sup>293</sup>

La Ley del Banco de México, se publica el 23 de diciembre de 1993, así, como su Acuerdo de Adscripción, Reglamento Interno, Código de Ética, con diversas normas en materia de adquisiciones, de obra inmobiliaria, servicios, enajenación de bienes, como para la elaboración, ejercicio y control de presupuesto de gasto corriente, la inversión física, y recientemente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.<sup>294</sup>

Desde luego, el marco jurídico propio del Banco de México abarca toda la legislación vinculada a la política monetaria e inflación, sistema financiero, sistemas de pagos, y la emisión de billetes y monedas, y se ha ido adaptando a todas las reformas constitucionales y legales que han surgido después de su creación.

---

<sup>293</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/90.pdf>. (Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).

<sup>294</sup> *Ley del Banco de México*, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B9BCADA4D-1CFD-92F0-DEC1-634AC4F7BB12%7D>. (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020).

## **1.2 Naturaleza Jurídica**

La naturaleza jurídica prevista en la ley del Banco Nacional de México, a este ente lo establece como persona de Derecho público con carácter autónomo, al cual, se denomina Banco de México, en sus funciones y administración, de acuerdo con las disposiciones de su ley reglamentaria. Como un elemento esencial de su autonomía, el Banco Central tiene la facultad única para determinar el monto y manejo de su propio crédito, en la forma más amplia, sin interferencia de autoridad alguna para ordenarle que conceda cualquier financiamiento, o que deba otorgar crédito a través de cualquiera otra entidad; por otra parte, el hecho de tener presupuestos específicos le impide adquisiciones no presupuestadas.<sup>295</sup>

## **1.3 Exposición de Motivos**

En la exposición de motivos de la reforma constitucional del 20 de agosto de 1993, se fundamenta básicamente para el otorgamiento de la autonomía plena al Banco de México; en el párrafo sexto del artículo 28, en lo que se consideró como una reforma del Estado. Se precisó que el Banco Central debía estar regulado en congruencia con las nuevas disposiciones constitucionales, con lo que se debe procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda mexicana y promover el desarrollo sano del sistema financiero. Esta es la esencia de su creación, para evitar la

---

<sup>295</sup> *Ley del Banco de México, ..., cit.*

injerencia del Poder Ejecutivo en sus decisiones y emisión de moneda, lo cual persistía en años anteriores, sin decisiones técnicas o colegiadas.<sup>296</sup>

Para su el proyecto de ley se propusieron dos finalidades adicionales: el desarrollo del sistema financiero, así, como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. Esto significó un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para proveer mejor la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. La modificación se cimentó en el hecho de que, diversos estudios comparativos indicaban que los países que cuentan con bancos centrales autónomos tienen tasas de inflación más bajas, lo cual, se demostraba en el hecho de que paulatinamente, se habían sumado varios países a la decisión de establecer dichas bancas centrales. Otra ventaja considerada para que el BNM, ya no perteneciera a la administración pública federal, fue la autonomía para establecer relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores.<sup>297</sup>

En este documento legislativo, claramente, considero, se planteó con el propósito de bajar la inflación, la estabilidad de la moneda, y desde luego, crear un ente autónomo que excluyó a los integrantes de la APF de sus órganos de gobierno, con la facultad de expedir sus normas generales y

---

<sup>296</sup> *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H: Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal*, Disponible en: [/https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/constitucion-politica-articulo-28/%7B8EDD01F2-0546-85B7-CFE5-5C3B2B2EF76A%7D.pdf](https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/constitucion-politica-articulo-28/%7B8EDD01F2-0546-85B7-CFE5-5C3B2B2EF76A%7D.pdf). (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2019).

<sup>297</sup> *Idem*

reglamentos para regular la emisión y circulación de moneda; deja de ser un organismo público descentralizado, con el control del gobierno federal, para convertirse en un organismo autónomo, el primero en México.

## **1.4 Competencia**

Tal como se estableció en la iniciativa de reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, referida anteriormente, se justificó la transferencia de importantes atribuciones del Ejecutivo hacia el Banco de México, debido a que, en otros países desarrollados, la banca tiene esa autonomía para mantener las tasas de inflación y estabilidad de los precios, del poder adquisitivo de la moneda nacional, en un largo plazo, con funciones semejantes a su ley anterior.<sup>298</sup>

Esta autonomía concedida al Banco de México se consideró en aquel momento como un gran alcance en el proceso de diferenciación de las funciones en una economía moderna, contrastando con opiniones denominadas pro estatales, en las cuales se argumentaba que el banco no debería de gozar de tal autonomía, pues solamente se consolidaba la posición de México, como “rehén del capital financiero.” A pesar de la oposición prevaleció la percepción de que, con esta última reforma, se fortaleció la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado;

---

<sup>298</sup> *Ley Orgánica del Banco de México...*, cit., Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4710582&fecha=31/12/1984](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4710582&fecha=31/12/1984). (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

reglamentaba los cambios, tanto en la intermediación como en los servicios financieros, con las atribuciones de autoridad obligadas para realizar dicha regulación y proveer a su observancia.<sup>299</sup>

La creación de este OAC, después de la revisión del artículo constitucional respectivo, y de su ley, resulta que con este, percibo, se ha permitido un contrapeso de la administración pública, concerniente a los actos que pudiesen propiciar situaciones inflacionarias, y en caso similar con los particulares, cuando estos realicen acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la perspectiva de que las autoridades realicen una expansión monetaria suficiente para controlar dicho aumento.

Con la facultad otorgada constitucionalmente, según lo indica su ley, el Banco de México tiene la facultad de imponer multas a los intermediarios que infrinjan sus disposiciones, y, además, las comisiones supervisoras del sistema financiero, efectuar visitas, por medio de su personal, a los intermediarios para revisar, verificar y evaluar, la información que estos le presenten. La representación legal, la administración, y el ejercicio de las funciones del Banco, existen sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno, la cual también ejecuta los acuerdos de ésta, así como de la Comisión de Cambios.<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados Artículo “México, rehén del capital financiero,” 21 de junio de 1993, reproducida en *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1993, p. 63.

<sup>300</sup> *Ley Orgánica del Banco de México...*, cit.

Una forma de coordinar la administración pública federal con el Banco de México, se efectúa a través del secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quienes son invitados a todas las sesiones de la Junta de Gobierno, a la vez que pueden convocar a tales reuniones y proponer asuntos a ser tratados en ellas.<sup>301</sup>

Sin embargo, también, se cuestiona la autonomía del Banco Central con el argumento de la falta de experiencia y tradición en México, para el correcto funcionamiento de este tipo de arreglos institucionales; además, se pone en duda y a prueba la capacidad autónoma de un gobernador cuando llegue el instante en que el gobierno requiera de una política expansiva, por cuestiones electorales, como un ejemplo, que el gobernador del Banco de México, decida por razones económicas oponerse a ella, ya que se considera que: “Mientras haya confluencia entre los objetivos del gobierno y los de las autoridades del Banco Central no se sabrá si este último goza de genuina autonomía,”<sup>302</sup> como lo refiere Carlos Elizondo Mayer Serra.

Una de las competencias que corresponde al Banco de México, es su participación en la supervisión y vigilancia, señalada en el artículo 2 Bis, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios financieros, en la cual participan también, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios

---

<sup>301</sup> *Idem*

<sup>302</sup> *Cfr.* Elizondo Mayer Serra, Carlos, “El Estado mexicano después de la reforma”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 1, México, 1995, p. 106, nota número 27.

Financieros, respecto de entidades financieras, de acuerdo a su ámbito de sus respectivas competencia. A la Comisión Nacional Bancaria, respecto de los participantes en redes; al Banco de México, respecto de las Cámaras de Compensación, en términos de la Ley del Banco de México, y a la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto de las demás entidades comerciales.<sup>303</sup>

Su colaboración con estas instituciones, fue el relacionado con los ataques cibernéticos, uno de los más relevantes riesgos a los que desafían las instituciones financieras, el Banco de México, en su informe Ciberseguridad, indicó que en 2019 se intensificó el número de incidentes de seguridad de la información reportados por las instituciones a las autoridades, teniendo una afectación de 784.7 millones de pesos, concentrándose en la banca móvil, cajeros automáticos, en una institución de inversión y en un enlace con el procesador de pagos de un banco. Se refiere en dicho informe que, 90% de las instituciones bancarias han nombrado a un Oficial Jefe de la Información, responsable ante las autoridades de (la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de Banxico), para diseñar estrategias institucionales de reforzamiento de seguridad y responder a incidentes, en banco recomendó, como es su obligación, que las instituciones bancarias debían

---

<sup>303</sup> *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ltsf.htm>. (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

informar a los consumidores de este tipo de afectación, siendo claros y transparentes.<sup>304</sup>

Con las reformas constitucionales efectuadas en 1993, al Banco de México, se le retiró el manejo de la estadística en índice de precios, derivándose al entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, organismo desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, en esa época, con el fin de elaborarla con objetividad y alta calidad, lo cual citaré en el apartado correspondiente.

De la lectura del artículo constitucional relativo a este organismo, así como de su ley orgánica, se encuentra que el objetivo primordial del Banco Central es mantener la estabilidad de precios, para establecer una política monetaria más predecible, con el fin de orientar las decisiones de los participantes en la economía tanto del país, como externa, y esto se ha logrado hasta la fecha, lo cual considero se establecen contrapesos con los poderes constituidos y grupos económicos.

## **1.5 Características**

Como se refiere en el artículo 28 constitucional, se estipulan todas las características y atribuciones que mantiene el Banco de México, del cual se desprenden sus facultades de este OAC, para expedir las normas que

---

<sup>304</sup> Banco de México, Ciberseguridad Banco de México, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/seguridad-informacion-banco.html>. (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

buscan una mejor organización de los mercados, así como la superación o disminución de sus diferencias, para su observancia y sanciones relativas.

En su ley, se refiere que, los titulares de esta institución bancaria no pueden ser removidos, a menos que sea por causa de falta grave, tienen la facultad de nombrar y, en su caso, cambiar a las personas a cuyo cargo esté su manejo, como una salvaguarda de su autonomía, con personal especializado, así como una serie de requisitos para lograr ser designado miembro de la Junta de Gobierno, con el fin de mantener un elevado nivel técnico y profesional. Estos integrantes deben tener reconocida experiencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que tengan funciones de autoridad en materia financiera.

En la misma ley, de su lectura, se percibe que, existen disposiciones relativas a la autonomía de la Institución, para procurar la independencia de criterio de las personas encargadas de su dirección, contando entre sus principales facultades las de resolver sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal, así, como determinar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco, realice sus operaciones, con la posibilidad incluso de señalar las características que éstas deban tener. La Junta de Gobierno, dicta las políticas institucionales en el ejercicio de sus facultades normativas, con excepción de las relativas a la materia cambiaria, que son

asignadas a la Comisión de Cambios; una de las más importantes salvaguardas de la independencia de criterio de los integrantes de la Junta de Gobierno, es la inamovilidad en el cargo, ya que existe un procedimiento estricto para la remoción de ellos, en el cual participa el titular del Ejecutivo, y, por otra parte, corresponde al Senado de la República resolver, en caso de una diferencia de opinión.

Por una parte, señala Jaime Cárdenas, que, la CPEUM al conferirle al Banco de México, autonomía en términos de “ejercicio de funciones y administración,” con ello, acentúa su competencia técnica en una actividad primordial para la viabilidad económica del país, tan importante como es la estabilidad de precios, teniendo que mantenerse ajena a consignas políticas e injerencia excesiva del Ejecutivo. Sin embargo, persiste un signo de dependencia del Poder Ejecutivo, debido al nombramiento directo, y, es oportuno reiterar, que la Comisión de Cambios, al establecer los criterios en materia cambiaria, integra al secretario y a dos subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, siendo presidida por el primero de ellos, con lo que persiste cierta sujeción al Ejecutivo.<sup>305</sup>

Por otra parte, John Ackerman, asevera que, conforme a los beneficios que se distinguen al tener un banco con autonomía, existen puntos de vista diversos, que indican que no es un órgano esencial para el Estado Mexicano,

---

<sup>305</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, Una Constitución para la Democracia..., *cit*, p. 159.

pues su actividad podría ser realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin trastocar el orden constitucional.<sup>306</sup>

Con este punto de vista de Ackerman, no estoy de acuerdo, debido a que en los años en que tenía injerencia el titular del Ejecutivo, hubo un manejo discrecional de la emisión de moneda, como se vio en los antecedentes de este banco, precisamente a través de la SHCP.

En síntesis, las características del Banco de México fueron fijadas con fundamento constitucional, en el Artículo 28, y en su ley, con su autonomía de gestión, financiera, de expedición de reglas para su manejo, y personal especializado para garantizar un comportamiento imparcial, según se percibe, y sin injerencia del Poder Ejecutivo, pero si con su colaboración.

## **1.6 Designación de sus Integrantes**

Paralelamente a la reforma al artículo 28 constitucional, se efectuó otra al Artículo 123 apartado B, fracción XIII-bis, la cual tuvo como propósito establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continuaran regidas por lo dispuesto en tal precepto; y con respecto a su titular, se aplica el artículo 55 constitucional, referido a los requisitos para ser diputados, en donde se fija en el párrafo V:

---

<sup>306</sup> *Cfr.* Ackerman, John, *Organismos Autónomos y Democracia*, *cit.*, p. 9.

No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.<sup>307</sup>

Al mismo tiempo, se limita la designación de aquéllos que pertenecen a los Estados y del anterior Distrito Federal, hoy Ciudad de México, a Magistrados y Jueces Federales, al decir más adelante, en la misma fracción, en su párrafo cuarto:

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y alcaldes en el Caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente en sus cargos noventa días antes del día de la elección.<sup>308</sup>

Con respecto, a la responsabilidad de los integrantes de la Junta de Gobierno y todo su personal, les es aplicable la Ley General de

---

<sup>307</sup> *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de diciembre de 1983.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/203.pdf>. (Fecha de consulta: 10 de enero 2018).

<sup>308</sup> *Idem*

Responsabilidades Administrativas,<sup>309</sup> sin embargo, conforme a la propuesta de ley, congruente con la autonomía que la Constitución Política, otorga al banco en su administración, se prevé que la aplicación de dicha ley y proveer a su observancia competen a un órgano interno de la institución,<sup>310</sup> sin perjuicio de que las personas encargadas de la conducción del Banco, puedan ser sujetas a juicio político, de acuerdo con el Artículo 110 de la Carta Magna.<sup>311</sup>

De la revisión de su ley, se indica que, solamente, por causa grave pueden ser removidos los integrantes de la Junta, además, no pueden tener algún otro empleo o cargo, con excepción, de que sea en representación del Banco o todos aquéllos de asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, y no se señala en la CPEUM la duración de sus directivos en su encargo.

El Banco de México, de acuerdo con su ley, en el ejercicio de las funciones y su administración, están encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador, la cual, se integra por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento

---

<sup>309</sup> *Ley General de responsabilidades Administrativas*, 18 de julio de 2016. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf). (Fecha de consulta: 19 de enero 2019).

<sup>310</sup> Reglamento interior del Banco de México, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/d/%7B1E86F717-3BAD-946D-5BF7-0DD22495D326%7D.pdf>. (Fecha de consulta: 10 de enero de 2019)

<sup>311</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 110, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-05/CPEUM-110.pdf>. (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2018).

señalado en el Artículo 28 de la Constitución, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien preside la Junta de Gobierno, y los demás integrantes, se denominan Subgobernadores. Todos los nombramientos de los integrantes de su Junta se efectúan mediante la designación que hace el titular del Ejecutivo, con la aprobación del Senado o en sus recesos, de la Comisión Permanente, y las personas a cuyo cargo esté la dirección del banco, son designadas por periodos escalonados que propicien su autonomía.<sup>312</sup>

En la misma ley, se indica que, para la designación de dos, de los cinco miembros de la Junta, no es necesario cumplir con los requisitos mencionados en el párrafo anterior, siempre y cuando se tratara de profesionales reconocidos en materia económica, financiera o jurídica, permitiendo con ello, la integración con personas que, como algunos académicos distinguidos, pueden aportar un caudal de valiosos conocimientos, aun sin experiencia ejecutiva. De cualquier manera, ninguno de estos dos integrantes tiene posibilidad de ocupar el puesto de Gobernador, antes de haber cumplido tres años en su cargo. Esto propicia que adquieran experiencia en las tareas cotidianas del Banco Central, antes de poder asumir el referido puesto.

El número de miembros de la Junta de Gobierno, –cinco- se considera adecuado, ya que, un número menor sería insuficiente para exponer puntos

---

<sup>312</sup> *Ley Orgánica del Banco de México...*, cit.

de vista para el análisis de materias tan complejas que debe realizar la institución, en tanto que uno mayor dificultaría la toma de decisiones. Asimismo, es de señalar que las denominaciones de Gobernador y Subgobernador son propias de la tradición de los bancos centrales, lo que se hace referencia en su ley.<sup>313</sup>

El gobierno del titular del Banco de México, dura 6 años, el cual, inicia el primero de enero del cuarto año, en el calendario de cada administración presidencial; en el actual régimen presidencial, por medio del Senado de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, se realizaron los nombramientos de Jonathan Ernest Heath Constable y Gerardo Esquivel Hernández como integrantes de la Junta de Gobierno de Banxico, y a Irene Espinosa Cantellano, como subgobernadora.<sup>314</sup>

La combinación, de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados, con lo que percibo, que es necesario para salvaguardar la autonomía de la institución, y considero que, así no se permite al titular del Ejecutivo Federal, la posibilidad de nombrar dentro de un breve periodo a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, aunque acerca de la duración de los directivos en el cargo, no se indica un periodo en su ley.

---

<sup>313</sup> *Idem*

<sup>314</sup> MVS Noticias, Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/economia/avalados-nombramientos-en-banxico-y-shcp-839/24/I/2018>. (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2018).

El actual gobernador, Alejandro Díaz de León Carrillo, permanecerá en el cargo hasta el 31 de diciembre de 2021, cubriendo el segundo periodo del anterior presidente,<sup>315</sup> Agustín Carstens, quien renunció para ejercer otro cargo en el Banco de Pagos Internacionales (BPI), conocido también, como el banco de los bancos, con sede en Basilea, Suiza.<sup>316</sup>

De los subgobernadores, solamente uno de ellos estará más allá de este sexenio, es Irene Espinosa Cantellano, quien inició su período el 24 de enero de 2018, para concluirlo el 31 de diciembre de 2024. Javier Eduardo Guzmán Calafell, concluye su misión el 31 de diciembre de 2020, en tanto que Gerardo Esquivel – esposo de la actual Secretaría de Economía, Graciela Márquez, propuesto por el actual presidente de la República y quien tomó protesta el 23 de enero de 2019-, va a cubrir el segundo periodo, el cual quedó inconcluso, de Roberto del Cueto Legaspi, hasta el 31 de diciembre de 2022.<sup>317</sup>

En estas condiciones, se vislumbra que el actual Primer Mandatario de la Nación, podrá renovar casi totalmente la Junta de Gobierno de Banxico, durante su sexenio, candidatos que tendrán que cubrir las expectativas

---

<sup>315</sup> *Periódico El Universal*, 1 de diciembre de 2016, México, Agustín Carstens renuncia al Banco de México, Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/12/1/agustin-carstens-renuncia-al-banco-de-mexico>. (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2028).

<sup>316</sup> Banco de Pagos Internacionales, Disponible en: [https://www.bis.org/press/p200526a\\_es.htm](https://www.bis.org/press/p200526a_es.htm). (Fecha de consulta: 10 de enero 2019).

<sup>317</sup> Banco de México, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7BCABC4A2D-8372-E0B9-D559-3EA0FCA8E7C4%7D.pdf>. (Fecha de consulta: 10 de julio de 2018).

tanto de los mercados como de los integrantes de la Cámara de Senadores. Este es el caso de Gerardo Esquivel, quien consideró el deber de enviar un documento a los dos partidos opositores, con el compromiso de que se mantendría alejado de cualquier conflicto de interés y mantendría su independencia.<sup>318</sup>

Entre las obligaciones, que tienen los servidores públicos del Banco de México, estipuladas en su citada ley, se encuentran las de proporcionar servicio de banca y crédito. Además, deben acatar otras disposiciones internas: el Gobernador y los Subgobernadores, según lo señala el Artículo 42 de la ya citada Ley del Banco de México,<sup>319</sup> deben abstenerse de participar en actos políticos, representando al banco. En tanto los subgerentes u otros cargos superiores, así, como empleados de rango equivalente, tienen la prohibición de tener empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, a menos que actúen en representación del Banco o en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

El Banco de México, es auditado por la Auditoría Superior de la Federación, y primordialmente, por auditores independientes, para el estado de resultados y el estado de cambios en el capital contable, los cuales, en el informe relativo al periodo 31 de diciembre de 2018 y 2017, señalaron que:

---

<sup>318</sup> Revista Político, Grupo Editorial Ocho Columnas, “BANXICO en la era de AMLO”, Disponible en: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/banxico-en-la-era-de-amlo-%C3%AD-queda-la-junta-de-gobierno-24-de-enero-2019/> (Fecha de consulta: 4 de junio de 2018).

<sup>319</sup> *Ley Orgánica del Banco de México...*, cit.

(...) los estados financieros adjuntos del Banco de México, en ese periodo, han sido preparados, en todos los aspectos materiales, de conformidad con las Normas de información Financiera del Banco de México, y los requerimientos de información financiera establecidos en la Ley del Banco de México y su Reglamento interior.<sup>320</sup>

Por parte de la Auditoría Superior de la Federación, en la revisión efectuada al Banco de México, en el periodo 2017-2018, ésta le recomienda al ente, que debe fortalecer los mecanismos de colaboración y coordinación con ya establecidas, con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios financieros y la Comisión Federal de Competencia Económica, con el fin de contribuir en el análisis de aquellos factores que inciden en el nivel y evolución de tasas de interés, y comisiones de la banca múltiple que recaen en el usuario final. Con ello, debe mejorar las condiciones crediticias de acuerdo con la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y otras disposiciones. Esta recomendación se basó en una encuesta realizada a un grupo de empresas que contrataban créditos bancarios, en donde éstas indicaron que los plazos y condiciones para

---

<sup>320</sup> Banco de México, Estados Financieros dictaminados 31 de diciembre de 2018 y 2017, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/estado-de-cuenta-consolidado-mensual-y-balance-gen/%7BEA9991F2-ED0F-3BBA-1C65-1343FB839144%7D.pdf>. (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

refinanciar créditos se mantuvieron sin cambio, por lo consideraron que las tasas de interés del mercado de crédito, es un factor limitante.<sup>321</sup>

Asimismo, se solicitó a la entidad fiscalizada, informar sobre los mecanismos implementados y los resultados alcanzados para verificar que las entidades de la banca múltiple no cobren comisiones a sus clientes por recibir pagos de usuarios de otras entidades financieras, por consulta de saldos en ventanillas, y al depositante de cheque para abono en su cuenta, cuyo pago sea devuelto o rechazado por el banco librado, lo cual está establecido en el artículo 4 Bis, fracción III, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.<sup>322</sup>

Esto es, con base al acuerdo al artículo 6 de la misma ley, puede formular observaciones a la aplicación de comisiones registradas, y en caso de que las entidades decidan aplicar nuevas comisiones, sin la autorización del Banco de México, éste podrá vetarlo. Sin embargo, este ente informó que, no había realizado ninguna observación o veto a comisiones. Por lo tanto, se le recomendó al BM, utilizar dichos mecanismos y procedimientos para identificar áreas de oportunidad y fortalecer normas que limiten el número de comisiones. El órgano fiscalizador, al analizar el Registro de Comisiones en el Banco de

---

<sup>321</sup> Banco de México, Informe individual del Resultado de la fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/comisiones/d/%7BA79AF284-40A7-348A-7530-F40396C93D95%7D.pdf>. (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

<sup>322</sup> *Idem*

México, identificó 35 categorías de comisiones, que se dividen en 26,780 conceptos de cobro al usuario (personas físicas y morales), por lo que se le recomendó que debe analizar este registro para simplificar el sistema de comisiones, y fortalecer la transparencia y la comparación entre los diferentes productos de las instituciones de banca múltiple. Estos conceptos de cobro de comisiones se encuentran concentrados en siete bancos, con diferentes segmentos del mercado crediticio.<sup>323</sup>

Este OAC, no está sujeto a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le proporcione o asigne su presupuesto, sino que depende de recursos autogenerados; maneja su presupuesto en forma autónoma, pero tiene que acatar el mandato del 127 constitucional, que establece que ningún servidor público puede ganar más que el presidente de la República, y atender, el artículo 134 constitucional.<sup>324</sup>

Con este motivo, en enero de 2019 este OAC, promovió una controversia constitucional, 2/2019, demandando al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión. Esto, en respuesta a la publicación de la nueva Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, ya que, los miembros de la Junta de Gobierno, ganaban 241 mil pesos netos mensuales, más del doble del sueldo asignado al jefe del Ejecutivo. Sin embargo, no se resolvió el fondo

---

<sup>323</sup> *Idem*

<sup>324</sup> *Idem*

de la citada controversia, ni de las cinco presentadas por los organismos autónomos, pues la Suprema Corte de Justicia nunca aclaró si las reducciones salariales y presupuestales aprobadas por la Cámara de Diputados violaron la Constitución, de la cual se otorgó la suspensión solicitada.<sup>325</sup>

Otra controversia fue promovida por el Banco de México, la 208/2019, y admitida 4 de junio de 2019, por la ministra Yasmin Esquivel Mossa, acuerdo que posteriormente fue impugnado por medio de recurso de reclamación presentado por el poder Ejecutivo Federal, el cual se propuso declararlo procedente pero infundado, y se confirmó con el acuerdo recurrido, y la controversia no se ha resuelto.<sup>326</sup>

En el mismo año, en 2019, Banco de México promovió otra controversia constitucional, la 358/2019, admitida a trámite por la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia, el 31 de diciembre del mismo año, en ella se cuestiona la falta de claridad del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para fijar la remuneración del Ejecutivo, lo que considera invade las atribuciones constitucionales y legales del organismo.<sup>327</sup>En dicha

---

<sup>325</sup> Controversia Constitucional 2/2019, Pleno, pt 2002, ministro Alberto Pérez Dayán, Suprema Corte De Justicia, México. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-09/MI\\_IncSuspContConst-2-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-09/MI_IncSuspContConst-2-2019.pdf). (Fecha de consulta: 2 de enero de 2020).

<sup>326</sup> Controversia Constitucional 208/2019, promovida por Banco de México, ministra Yasmin Esquivel Mossa, instructora, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-06-13/MI\\_ContConst-208-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-06-13/MI_ContConst-208-2019.pdf). (Fecha de consulta: 2 de enero de 2020).

<sup>327</sup> Controversia Constitucional 358/2019, Subsecretaría General de Acuerdos, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Disponible en:

controversia se impugnan ciertos anexos del PEF de 2020, debido a que se vieron afectados los salarios de sus integrantes; el 16 de enero de 2020 la ministra Yasmín Esquivel, recién nombrada en esta administración, negó la suspensión, al igual que al IFT y COFECE, para el efecto de que el cálculo de remuneraciones correspondientes a este OAC, no se realice utilizando como parámetro el salario presidencial, considerando que el artículo 127 constitucional prohibía tal posibilidad, afirmando como razón central que la “racionalidad y austeridad en el gasto público se erigen como instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano,” por lo que se incurriría en una especie de desacato al texto constitucional.<sup>328</sup>

Hasta enero de 2021, los integrantes del Banco de México continúan con sus sueldos, debido a que, como se señaló anteriormente, la Cámara de Diputados no a enviado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cálculo para el salario establecido para el titular del Poder Ejecutivo, de acuerdo a una acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos,<sup>329</sup> a la cual me referiré en el capítulo correspondiente a este organismo.

---

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2020-01-08/MP\\_ContConst-358-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2020-01-08/MP_ContConst-358-2019.pdf). (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020).

<sup>328</sup> *Idem*

<sup>329</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la suprema corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, 20 de mayo de 2019, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019). (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2019).

En 2020, el titular del Ejecutivo Federal, envió un proyecto de ley para reformar la Ley del Banco de México, con el fin de fortalecer la economía de los mexicanos que migraron a los Estados Unidos de América, de sus familias que reciben remesas de dólares en efectivo, recursos del turismo y comercio de bienes en la frontera, el cual fue criticado por diversos legisladores.<sup>330</sup> Sin embargo, el Banco de México, destacó los impactos del proyecto con afectaciones y riesgos substanciales sin cumplir con el objeto que se busca, además de que podría causar que las autoridades extranjeras impongan restricciones a las entidades financieras de su país, limitaciones a las operaciones y acuerdos celebrados por el Banco de México.<sup>331</sup> A la fecha, se espera revisar en el próximo periodo legislativo, la referida ley, que, de ser aprobada, considero que vulnera la autonomía del Banco de México, al interferir en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo a las actividades que realiza este OAC que he descrito al respecto.

## **2. Instituto Nacional Electoral (INE)**

En nuestro país los organismos dedicados a organizar y calificar los procesos para elegir al titular del Ejecutivo, así como los integrantes del

---

<sup>330</sup> Senado de la República, Aprueba el Senado reformas a la Ley del Banco de México sobre captación de divisas, Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49931-aprueba-el-senado-reformas-a-la-ley-del-banco-de-mexico-sobre-captacion-de-divisas.html>. (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

<sup>331</sup> Banco de México, Consideraciones sobre el proyecto de reformas a la Ley del Banco de México para que adquiriera moneda extranjera en efectivo aprobado por el Senado de la República, 9 de diciembre de 2019, Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7B365915E9-3B20-E100-F794-5081BF93B426%7D.pdf>. (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

Congreso de la Unión, han existido y se han sido regulados desde la Constitución de 1917, con la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales, entre otras instancias.<sup>332</sup>

Años más adelante, en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho, se promulgó la Ley Federal Electoral (LFE), con 136 artículos, distribuidos en 12 capítulos, en la cual se instituyó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada con el Secretario de Gobernación y otro integrante del gabinete, un senador y dos representantes de los partidos políticos más importantes, y se crearon comisiones electorales locales; y el Consejo del Padrón Electoral, tenía a cargo la integración del padrón y las listas electorales, responsable ante la Comisión de Vigilancia Electoral.<sup>333</sup>

Para 1951, refiere Doralicia Carmona Dávila, el Congreso de la Unión reforma la LFE, con el fin de fortalecer a la CFVE, para realizar el arbitraje del registro de los nuevos partidos políticos, además de emitir constancias de mayoría después de los comicios, sin embargo, ésta desaparece en 1973, para crear una Comisión Federal Electoral, integrada con representantes de los partidos políticos registrados.<sup>334</sup>

---

<sup>332</sup> Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2018).

<sup>333</sup> Ley Federal Electoral, Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011946.html>. (Fecha de consulta: 22 de enero 2018).

<sup>334</sup> Carmona Dávila, Doralicia, Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org>. (Fecha de consulta: 4 de agosto de 2019).

Es hasta 1977 que se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), con la cual se permitió el ingreso a otras fuerzas políticas no integrados en los partidos políticos, sino en trámite de registro, para tener representación en los órganos legislativos en igualdad de condiciones, y la comisión se integró con el secretario de gobernación, un representante de cada uno de los integrantes del Congreso de la Unión, uno de cada partido con registro, y un notario público.<sup>335</sup>

En 1987, por medio de reforma constitucional, se estableció el criterio de representación proporcional en la composición de la Comisión Federal Electoral; y ante las controvertidas elecciones de 1988, donde se cuestionó la legalidad y legitimidad de los resultados electorales, produciendo confrontaciones en los grupos políticos, se realizaron muchas reformas, la primera de ellas fue la aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 1989, para instaurar un organismo nuevo y relativamente independiente, sin depender de la Secretaría de Gobernación, según lo refiere Gabriela Vargas Gómez, como un avance democrático.<sup>336</sup>

En 1994, en un contexto de crisis económica y política, con el surgimiento del movimiento zapatista y homicidio del candidato a la presidencia de la República del PRI, Luis Donaldo Colosio, existía cierta desestabilización

---

<sup>335</sup> *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-LOPPE-PMT.html> (Fecha de consulta: 22 noviembre 2019).

<sup>336</sup> Vargas Gómez, Gabriela, "Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo", *Revista de Administración Pública INAP*, No. 138. Volumen L, No. 3, septiembre- diciembre, México, 2015, p.40.

política y social. Se unieron los legisladores del PRI, PAN, y fracciones del PRD, se efectuó una reforma constitucional, con la cual surgieron “Consejeros Ciudadanos”, en la que se proponen por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados, y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.<sup>337</sup>

A raíz de los conflictos electorales, considero, en la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari, referidos en la etapa de la evolución de la administración pública, descrita anteriormente, dio lugar a una serie de alianzas, y desde luego, buscar la credibilidad de los gobernados, buscando en sus integrantes imparcialidad y transparencia, por lo que, mediante reformas constitucionales y legales, se modificaron la estructura y funciones del entonces IFE. En 1996, con Consejeros Electorales, excluyendo al secretario de Gobernación, y se le otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral.<sup>338</sup>

Entre los años 2007-2008, se modificó el artículo 116 Constitucional, en su apartado IV, para incluir, entre muchas facultades para los congresos estatales, la adecuación en sus leyes electorales,<sup>339</sup> y la legislación electoral para ampliar la participación exigieron más requisitos a los representantes,

---

<sup>337</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, *El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p.1 Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1761/3.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2019).

<sup>338</sup> *Idem*

<sup>339</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 116*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_178\\_13nov07\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf). (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

y se le otorgaron atribuciones al Consejo Electoral para aprobar y expedir los reglamentos interiores para el ejercicio de sus facultades, convirtiendo a este ente, en regulador de las elecciones, de vigilancia y control. Después de las elecciones de 2012, la composición de la Cámara de Diputados presionó al titular del Ejecutivo Federal, a impulsar una alianza que le permitiera la gobernabilidad, y promover iniciativas, incluyendo la energética, creando entonces, el Pacto Por México.<sup>340</sup>

Este acuerdo implicó a los partidos PRI, PAN y PRD, entre las reformas, se destacó el objetivo de tener una nueva autoridad electoral en el 2014; con competencia nacional, coordinando los organismos electorales locales a fin de organizar los comicios en las entidades federativas, cambiando su denominación de IFE a INE.<sup>341</sup>

De la revisión de los antecedentes históricos, percibo como este instituto se fue separando del poder ejecutivo y del legislativo en la organización y calificación de las elecciones federales, para conformar en un organismo autónomo, después de ser un órgano desconcentrado y un organismo público descentralizado, en respuesta a las necesidades del país en aquel momento.

---

<sup>340</sup> Vargas Gómez, Gabriela, "Del IFE al INE... *cit.*", p.46.

<sup>341</sup> *Idem*

## 2.1 Fundamento Constitucional y Legal

La reforma constitucional, el 22 de agosto de 1996, dio lugar a la autonomía del Instituto Nacional Electoral (INE), artículo 41, en el apartado A, del párrafo V, que lo cita como: “organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios,” en cuya integración participan el poder legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que establezca la ley.<sup>342</sup>

En su base legal, cuenta con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>343</sup> en la cual se otorgan más facultades al INE en la organización y realización de los comicios federales y locales; en la Ley General de Partidos Políticos,<sup>344</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales,<sup>345</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>346</sup> y la Ley Federal de Consulta Popular y Reglamento de Elecciones.

---

<sup>342</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996). (Fecha de consulta: 2 de marzo de 2019).

<sup>343</sup> *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormaINE.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de abril de 2019).

<sup>344</sup> *Ley General de Partidos Políticos*, Diario oficial de la federación de 23 de mayo de 2014, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf). (Fecha de consulta: 22 abril de 2019).

<sup>345</sup> *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde.htm>. (Fecha de consulta: 22 de enero de 2019).

<sup>346</sup> *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Diario Oficial de 22 de noviembre de 1996, Disponible en:

Se contemplan diversos reglamentos, como son el Interior, del Servicio Profesional Electoral Nacional; para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos; de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores; del Consejo General del Instituto Federal Electoral; para la Destrucción de Formatos de Credencial y Credenciales para Votar; para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el INE; de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del INE; el de Fiscalización y sus Procedimientos; el del IFE en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos; el de Quejas y Denuncias; el de Radio y Televisión y sus sesiones; en Materia de Transparencia y Acceso a la Información; de Sesiones de la Junta General Ejecutiva del INE, de los Consejos Locales y Distritales, así como del Consejo General del INE, Código de Ética y diversos estatutos.<sup>347</sup>

Todas estas leyes, normas, códigos y lineamientos integran el marco legal del Instituto Nacional Electoral, con lo cual realiza sus tareas de vigilar y regular, las elecciones federales y locales, entre otras muchas actividades relacionada con ellas, por lo que, considero, que contiene las herramientas necesarias para efectuarlas con capacidad técnica y autonomía. Sin

---

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf) (Fecha de consulta: 22 de enero de 2019).

<sup>347</sup>Instituto Nacional Electoral, Marco legal, Disponible en: <https://www.ine.mx/?s=marco+legal#gsc.tab=0&gsc.q=marco%20legal&gsc.page=1>. (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

embargo, son tareas que requieren coordinación con los órganos electorales locales, elaboración de encuestas, lo cual absorbe un gran presupuesto.

## **2.2 Exposición de Motivos**

En la exposición de motivos de la 2ª reforma constitucional, con el denominado Pacto por México, ya citado, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, el cual fue creado para garantizar tanto la gobernabilidad como la posibilidad de promover iniciativas; este grupo fue encabezado por legisladores integrantes del PRI, PRD y PAN, excluyendo a los partidos minoritarios, y se concretaron varias reformas en múltiples materias.<sup>348</sup>

En un principio, se pretendió reducir la influencia de los gobiernos locales en sus procesos electorales respectivos, modificando el IFE, hacia el actual INE; el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue sustituido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Generales.<sup>349</sup>

En la exposición de motivos para la referida iniciativa de proyecto para modificar la CPEUM, en materia electoral, incluida en el proceso legislativo de la H. Cámara de Senadores, se indica que la reforma es producto del acuerdo logrado entre las fuerzas políticas nacionales para los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del

---

<sup>348</sup> *Pacto por México ...*, cit., p. 6.

<sup>349</sup> Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE...”, cit, p. 47.

H. Congreso de la Unión, órgano rector del proceso de la denominada Reforma del Estado, y “con experiencias sustentadas en experiencias positivas cursadas en tres décadas.”<sup>350</sup>

La iniciativa postuló tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad;

y en quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy y mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.<sup>351</sup>

El INE, percibo que, antes de la última reforma constitucional, la cual cité, este organismo ya tenía autonomía constitucional, pero se amplió su competencia al intervenir en las elecciones locales, coordinando todos los institutos electorales de los Estados, con facultad de atracción y servicio civil de carrera, como refiere también su legislación, y desde luego supervisando los 32 organismos autónomos locales.

---

<sup>350</sup> *Idem*

<sup>351</sup> *Pacto por México. Acuerdos..., cit. 6.*

## 2.3 Naturaleza Jurídica

El INE es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, como se señala en el texto constitucional citado, es decir, se encarga de aquellas relativas a la del presidente de la República, los diputados, senadores que integran el Congreso de la Unión, y lleva a cabo su organización, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los Estados del país y la Ciudad de México.<sup>352</sup>

En el apartado A, del Artículo 41 constitucional, se indica que es un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, por lo tanto, cumple con una función estatal con los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.<sup>353</sup> Considero que, estos principios que se describen, no sólo son aplicables a este ente, sino que se aplican a todos los servidores públicos que integran los tres poderes, como se señala en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Instituto Nacional Electoral, Marco legal..., *cit.*

<sup>353</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/41.pdf>. (Fecha de consulta: 11 de febrero 2018).

<sup>354</sup> *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf). (Fecha de consulta: 6 de marzo de 2021).

Por lo tanto, de acuerdo con su fundamento constitucional y legislación, entiendo, es autónomo, tiene personalidad jurídica, y patrimonio propio, da certeza jurídica los gobernados, además preservar los derechos electorales, ya que, al ser un vigilante de los derechos políticos-electorales, garantiza su participación en las elecciones federales y locales, con transparencia, y los medios que se establecen para la impugnación de estas.

## **2.4 Competencia**

Como está establecido en el propio artículo 41 Constitucional, en diferentes fracciones, se desglosa su competencia, en la fracción III; en el Apartado A, se indica que el INE será la autoridad única para la administración de tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales; en el Apartado B, del mismo artículo, establece los fines electorales en las entidades federativas.<sup>355</sup>

Este organismo tiene la responsabilidad de integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones; debe garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones en la renovación de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; promover el voto y difundir la cultura democrática. En el Apartado B de la

---

<sup>355</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41, cit.*

Fracción V, del citado artículo Constitucional, se establece que corresponde a este organismo, para los procesos electorales federales y locales; la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; la ubicación de casillas y la designación de sus funcionarios; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.<sup>356</sup>

En 2021, además de estas actividades citadas, entre sus programas se encuentran, fortalecer a la cultura democrática, la igualdad de género y la inclusión; la gestión y evaluación administrativa y cultura de servicio público; el acceso a la información y protección de datos personales, y fortalecer la equidad y legalidad en el sistema de partidos, con un padrón electoral, integrado por 93.9 millones de ciudadanos.<sup>357</sup> Se deben instalar, en ese periodo, 164 550 casillas, contratar 48 mil capacitadores, aplicando medidas para desinfectar áreas para protección de funcionarios y electores.<sup>358</sup>

---

<sup>356</sup> *Idem*

<sup>357</sup> Instituto Nacional Electoral, Capacitación, Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2020/12/07/ajusta-ine-presupuesto-para-2021-tras-reduccion-ordenada-por-la-camara-de-diputados/>. (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2021).

<sup>358</sup> Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2020/09/01/cuantos-supervisores-capacitadores-electorales-contratara-ine-las-elecciones2021/>. (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2021).

## 2.5 Características

El INE es un organismo autónomo federal que cuenta con total independencia para la realización de sus funciones y la toma de decisiones, además de contar con una personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual está establecido en la CPEUM, cuenta con la facultad de organizar las elecciones federales y en las entidades federativas, con los organismos públicos locales, como parte de una política de Estado. A su vez el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal cuenta con jurisdicción para revisar, revocar y reponer los actos del Instituto Nacional Electoral, como se indica en el artículo 105 constitucional.<sup>359</sup>

Está dotado de plena autonomía, técnica y de gestión, con lo cual le permite realizar los procesos electorales, la homologación de normas, instrumentos, procedimientos y prácticas electorales, infiero, que es un organismo totalmente especializado, con la tarea de organizar el proceso de participación ciudadana en las jornadas electorales, ya que se especifica en todos los ordenamientos, con la facultad directa de fiscalizar ingresos y egresos de precampañas, participan otros poderes y partidos para la integración de sus miembros, por lo que se debe reflejar en su imparcialidad, como garante de la ausencia de conflicto de intereses, para su

---

<sup>359</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 105, Disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/2>. (Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2019).*

funcionamiento y la emisión de resoluciones, con autonomía orgánica, y la posibilidad de aplicar sanciones, según lo he citado.

## **2.6 Designación de sus Integrantes**

Los integrantes del INE son considerados servidores públicos para efecto de lo dispuesto por el Artículo 108 Constitucional,<sup>360</sup> con lo que respecta a las responsabilidades administrativas, y su relación laboral, se rige por el Estatuto del Servicio profesional electoral nacional y del personal de la rama administrativa, mediante la aprobación del Consejo General, y pertenecen al Apartado B, del Artículo 123 constitucional.<sup>361</sup>

Cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, integrado con un Consejo General que es su órgano superior, compuesto por un consejero presidente y diez consejeros electorales; y quienes concurrirán, con voz, pero sin voto, son los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.<sup>362</sup> Cuenta con un Órgano Interno de Control, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización, cuyo titular, Jesús George Zamora fue designado por el Senado de la República, en 2019.<sup>363</sup>

---

<sup>360</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 108, Disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/2>. (Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2019)*

<sup>361</sup> *Estatuto del servicio profesional electoral nacional y del personal de la rama administrativa, Disponible en: <https://norma.ine.mx>. (Fecha de consulta: noviembre 22 de 2018)*

<sup>362</sup> *Idem*

<sup>363</sup> *Cámara de Diputados, avalan titulares..., cit.*

El consejero presidente y los consejeros electorales según la ley reglamentaria, son electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Éstos no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Sin embargo, el artículo 113 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, extiende su aplicación hasta el Secretario Ejecutivo del Instituto.<sup>364</sup>

En el artículo 39, numeral 2 de la ley reglamentaria, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obliga a sus integrantes a desempeñar su función con autonomía y probidad, absteniéndose de utilizar o divulgar la información reservada o confidencial, salvo para el ejercicio de sus funciones, incluyendo al Secretario Ejecutivo.<sup>365</sup>

El 9 de diciembre de 2019, la Junta General Ejecutiva, máximo órgano administrativo encabezado por el consejero presidente, indicó que los consejeros no reducirían su sueldo con lo que su percepción ascendería a 170 mil 712 pesos netos al mes. El manual de remuneraciones para 2020

---

<sup>364</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Disponible en: [http://ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/legislacion/COFIPE.pdf](http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf). (Fecha de consulta: 22 de enero 2019).

<sup>365</sup> *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>. (Fecha de consulta: 22 de enero 2019).

fue avalado en enero del mismo año, por el Consejo General, basándose en el mismo artículo 127 constitucional. Insistió el organismo, que es su facultad establecer las condiciones generales de trabajo, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, había avalado la excepción en caso de especialización, ordenando a los diputados reformas a la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.<sup>366</sup>

Al publicarse, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019,<sup>367</sup> en el cual se determinó una reducción de 950 millones al originalmente solicitado por el INE,<sup>368</sup> por lo que el secretario ejecutivo del INE, Edmundo Jacobo Molina, promovió un juicio de amparo contra de las leyes de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y de la General de Responsabilidades Administrativas, la Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y el Presupuesto de Egresos de la Federación 15 en enero de 2019, con el fin de preparar las nóminas quincenales sin

---

<sup>366</sup> Acuerdo de la Junta General Ejecutiva, Instituto Nacional Electoral, 9 de diciembre de 2019, Disponible en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113171/JGeo\\_r201912-09-Orden.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113171/JGeo_r201912-09-Orden.pdf). (Fecha de consulta: 22 de abril de 2018).

<sup>367</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2019, *Diario oficial de la Federación*, el 28 de diciembre de 2018. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIV/010\\_DOF\\_28dic18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOF_28dic18.pdf). (Fecha de consulta: 22 de abril 2018).

<sup>368</sup> Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban para el ejercicio fiscal 2019, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando; la publicación de la Estructura Ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la Actualización de los Tabuladores de Sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de Remuneraciones para las Contrataciones bajo el Régimen de Honorarios Permanentes Diario Oficial de la Federación 28 de febrero de 2019.

incurrir en responsabilidades por efectuar pagos superiores al tope salarial previsto para el titular del Ejecutivo.<sup>369</sup>

En este juicio de amparo, arriba citado, se concedió una suspensión provisional mediante auto emitido por la Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el incidente de suspensión, y en sesión extraordinaria del Consejo General del INE aprobó el presupuesto para el ejercicio fiscal de 2019.

Ante esta acción el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa confirmó el 23 de enero de 2019, la suspensión provisional otorgada el 1 de enero del mismo año. En dicha suspensión se indicó también que:

Lo anterior es mientras el INE aprueba su manual de percepciones de este año, con límite del último de febrero, con los detalles de las cantidades a pagar, por cada uno de sus integrantes. El PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) no contiene ese nivel a detalle, sobre los salarios del INE, el tribunal consideró aplicable el artículo 75 de la Constitución, que ordena mantener las retribuciones del año anterior, si las nuevas no aparecen en el PEF.<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> Amparo 15/2019 ministro José Fernando Franco González Salas, Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ListasNotificacionSIJ/ListaNotificacion.aspx?sala=3&fecha=22/01/2019>. (Fecha de consulta: 22 de abril de 2018).

<sup>370</sup> Instituto Nacional Electoral, Disponible en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113009/JGEO\\_r201910-31-rp-7-3.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113009/JGEO_r201910-31-rp-7-3.pdf). (Fecha de consulta: 22 de abril de 2019).

El consejero del INE, Marco Antonio Baños Martínez declaró que, el Consejo Nacional aprobó solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una ampliación del presupuesto, y en caso de otorgársela, se desistirían de promover una controversia constitucional, ya que estaba comprometida la autonomía como institución; al no otorgársele la ampliación de recursos, el INE promovió la controversia constitucional, pero le negaron la suspensión, no se resolvió en el fondo de ésta, y en consecuencia se quedó sin materia.<sup>371</sup>

Respecto al cálculo del sueldo, está pendiente de que la Cámara de Diputados deduzca cual es la base del salario del presidente de la República para aplicar las remuneraciones, como señaló la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias de todos los OAC's, en mayo de 2019.

Del gasto de este instituto, el Órgano Interno de Control, éste presentó, el 18 de septiembre de 2019, su informe semestral preliminar de las auditorías de 2019 en el primer semestre, en donde se encuentran unas 50 anomalías en la ejercicio del gasto del 2018 y 2019, de las que solamente reproduzco algunas, entre las que se encuentran que multas y deducciones por 8.8 millones a compañías que prestan servicio de limpieza; entre los gastos del Instituto, se erogaron \$75,879.00, originados por la distribución de

---

<sup>371</sup> Controversia Constitucional 22/2019 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Instructor Alberto Pérez Dayan, sección de trámites de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Subsecretaría de Acuerdos, 25 de enero de 2019.

materiales y suministros con personal y recursos del ente, siendo una actividad a cargo del proveedor, señalada en el contrato.<sup>372</sup>

Se gastaron 9.9 millones de pesos para contratar asesorías, siendo que, en la estructura administrativa, existe personal para efectuar las mismas tareas. En el programa “Credencialización Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Procesos Electorales 2017-2018,” hubo insuficiente planeación para determinar la población objetivo de mexicanos mayores de 18 años, de 35.3 millones, mientras la dirección encargada del Instituto informó de 11.5 millones de connacionales residentes en los Estados Unidos de América, con un desfase de 23.8 millones en el universo de población a credenciar. Solamente se expidieron un millón de credenciales, con un gasto de 3.6 millones para enviar mensajes de texto, y 1.5 millones en material grabado, sin registrarse en la lista de mensajes producidos.<sup>373</sup>

Se detectó, ineficacia e ineficiencia en la entrega, activación, devolución y reenvío de la Credencial para Votar desde el Extranjero debido a que de los 35.3 millones de mexicanos en el extranjero, consignados en dicha Estrategia, únicamente se enviaron 315,789 credenciales, y de éstas, sólo 178,203 fueron activadas; es decir, 0.5% de la población objetivo tiene su

---

<sup>372</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Informe Previo de Gestión del Primer Semestre de 2019 del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México, agosto 2019, Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/112619/CGex201909-18-ip-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

<sup>373</sup> *Idem*

credencial para votar. Aún, si se considera la población de 11.6 millones, sólo se habría atendido el 1.5% con credencial activada.<sup>374</sup>

En el rubro, de “Fiscalización de los recursos ejercidos en el Proceso Electoral 2018”, se detectaron recursos sin comprobar en el sistema, por un importe de 1.1 mdp, referente al arrendamiento de vehículos para la entrega de la documentación a presidentes de mesa directivas de casilla. Permanecen sin comprobar recursos sin comprobar, en el mismo sistema por un monto de 283 mil pesos. En 19 Juntas Distritales Ejecutivas de los estados de Baja California Sur, Colima, Estado de México y Nayarit, se expidieron 251 cheques sin aplicar la herramienta informática autorizada. En las 5 Juntas Distritales Ejecutivas del Estado de Querétaro, se adquirieron y pagaron 55 bienes y servicios por un monto de 3.5 mdp, sin comprobar. De los 9 asuntos relevantes, señalados en el citado informe, existen: actos u omisiones de servidores públicos que en su gestión no cumplieron cabalmente con lo establecido en dos contratos de obra pública, así como en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Obra Pública y Servicios Relacionados con las mismas, promovida por la Auditoría Superior de la Federación. En el Padrón Electoral y la Lista Nominal, al incorporar datos que no correspondían a la persona que realizó el trámite, lo que tuvo como consecuencia que se expidiera y entregara una credencial, sin que se cumpliera con la normatividad aplicable. La omisión de incluir a

---

<sup>374</sup> *Idem*

una ciudadana en la lista de reserva de la convocatoria del concurso político 2016-2017 de ingreso para ocupar plazas de encargos del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral. La indebida divulgación de información relativa al proceso de selección de candidatos ciudadanos a la Presidencia de la República y administración de recursos públicos, para satisfacer objetivos a los que no estaban destinados. La incompatibilidad de horarios respecto de la jornada de trabajo y el desempeño de actividades de una servidora pública. La divulgación mediante la red social de Facebook de datos personales de un ciudadano, contenidos en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores. Nepotismo y conflicto de intereses en la celebración de contratos, Inconsistencias en las guías de retorno en los paquetes electorales, lo cual fue hecho del conocimiento a través del informe de avances del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, en el proceso electoral 2017-2018. La contratación de personal con la que se tiene relación de parentesco. Conflicto de intereses, ya que presuntamente, igual número de servidores públicos, intervinieron en la selección y contratación de personal con el que guardan alguna relación de parentesco. Posible hostigamiento sexual y laboral. La investigación por la alteración del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, al incorporar datos falsos a la lista nominal y por posible usurpación de identidad.<sup>375</sup>

---

<sup>375</sup> *Idem*

Desde luego, este informe fue objetado por los consejeros electorales, debido a que indicaron que son auditorías incompletas, que dañan el informe del organismo, y que antes de presentarse dicho documento, por el Órgano Interno de Control, del mismo INE, a la Cámara de Diputados, antes que al Consejo General, pues las observaciones se están solventando, y pareciera que las auditorías ya arrojan alguna responsabilidades, y no ayuda al crédito de la institución, manifestaron Claudia Zavala y Enrique Andrade, consejeros del organismo.<sup>376</sup>

En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021, se planteó la reducción de los salarios de los integrantes de este ente, sin la aprobación de una ley respectiva, como sucedió con otros OAC's, y una reducción 950 millones de recorte a su presupuesto, otorgando a este ente como presupuesto, la cantidad de \$26,819,801,594.<sup>377</sup>

Mi punto de vista es, que, el INE, con su autonomía constitucional otorgada desde 1996, sin definir su naturaleza y su justificación en la CPEUM, emergió como una institución producto de un reclamo nacional para la transparencia de elecciones tanto federales como locales, alejadas de los poderes legislativo y ejecutivo; logró tener la aprobación ciudadana y desterrar viejas prácticas de manipulación de elecciones, con elecciones competidas y alternancia en todos los niveles de gobierno. A medida que se

---

<sup>376</sup> *Periódico Reforma*, Objetan Informe de gasto en INE, disponible en: <https://reforma.vlex.com.mx/vid/objetan-informe-gasto-ine-812674933>. (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2021).

<sup>377</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021..., *cit.*

fueron aumentando facultades, se fue engrosando su estructura, como en la reforma constitucional de 2014, ya descrita, al participar en la organización de las elecciones locales, se engrosó su estructura en los 25 años desde su inicio, desde luego el aumento de presupuesto, y el reclamo de la rendición de cuentas, como todos los OAC's.

El organismo inició con las atribuciones de declarar la validez de elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para los ganadores en esos cargos, y establecer topes de campaña. A la fecha, con entre muchas otras facultades, debe regular el acceso, fiscalización de los recursos a nivel federal y local, de los partidos políticos, organizar la elección de sus dirigentes; supervisión de la inclusión de mensajes electorales en los medios de comunicación; organizar elecciones en el extranjero para ciudadanos mexicanos; expedir credenciales, capacitar a su personal y a los integrantes de casillas electorales; organizar consultas populares.

El actual presidente de este OAC fue electo en abril de 2014, y tendría que concluir su gestión en 2023, después de las elecciones intermedias de 2021, con las que se renovará también la Cámara de Diputados.<sup>378</sup> Cabe señalar, que la alianza entre partidos realizada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, referida con antelación, en la elección de los consejeros se ha tutelado por el reparto de cuotas entre los partidos con más diputados. En

---

<sup>378</sup> Instituto Nacional Electoral, Estructura, Disponible en: <https://www.ine.mx/estructura-ine/presidencia-del-consejo/>. (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2021).

el actual periodo presidencial, de Andrés Manuel López Obrador, considero que, seguramente, la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados, integrantes del partido del Gobierno, tendrá el poder para designar a los consejeros que lleguen a respaldar incondicionalmente al régimen.

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

La defensa o protección de los derechos humanos en nuestro país, tiene referencias lejanas, pues se advierte que desde siglos atrás se fueron conformando órganos en diversos niveles de gobierno, por medio de leyes y decretos, que, con el paso del tiempo, fijaron bases para instituciones dedicadas a cuidar a los gobernados y grupos en especial, frente a las demandas sociales de múltiples sectores. Se asevera que desde 1847, con la promulgación de la Ley de la Procuraduría de los Pobres, originada por Ponciano Arriaga, se iniciaron proyectos que proliferaron en los gobiernos de los Estados de la República, municipios y desde luego, en la administración pública federal.<sup>379</sup>

Entre estos órganos desconcentrados y organismos descentralizados, se encuentran la Procuraduría Federal del Consumidor, en 1975, cuyo fin era preservar los derechos de los individuos, no ante la autoridad, sino ante el sector económico; la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en la administración del gobierno del Estado de Nuevo León; la Procuraduría

---

<sup>379</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> (Fecha de consulta: 22 abril de 2017).

de Vecinos, enclavada en la Ley Orgánica Municipal de Colima; la Defensoría de los Derechos Universitarios, dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1958; la Procuraduría de Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca; y la Procuraduría Social de la Montaña, en el Estado de Guerrero, entre las más relevantes.<sup>380</sup>

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene sus precedentes más recientes, en la Dirección General de Derechos Humanos, perteneciente a la Secretaría de Gobernación, a partir del 13 de febrero de 1989. Ulteriormente mediante decreto expedido el 6 de junio de 1990, emitido por el titular del Poder Ejecutivo, surge como Comisión Nacional de Derechos Humanos, a manera de órgano desconcentrado de la citada Secretaría.

Nos refiere, Héctor Fix Fierro, que con una reforma al Artículo 102 constitucional, el 28 de enero de 1992, se le adicionó un apartado B, para elevar a esta institución a rango constitucional y con naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, conocida como “Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos.”<sup>381</sup>

Para 1999, con el inicio de una reforma constitucional, que cambió su denominación a Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y es hasta

---

<sup>380</sup> *Idem*

<sup>381</sup> Fix Fierro, Héctor, “La Reforma al artículo 102 de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3043/3308> (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

junio de 2011, con reforma a 11 artículos constitucionales, entre los que se encuentra la posibilidad que tiene este organismo para cuando se amplía su competencia y su autonomía con respecto a su gestión, presupuesto, y personalidad jurídica, por medio de su ley.<sup>382</sup>

Por lo expuesto anteriormente, este organismo autónomo surgió como órgano desconcentrado, para ser modificado como organismo público descentralizado, hasta lograr su autonomía constitucional, para la protección de los derechos humanos.

### **3.1 Fundamento Constitucional y Legal**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como ya se señaló, tiene su fundamento en el Apartado B del Artículo 102 Constitucional, como organismo autónomo, a partir de 1999, cuando se señala con autonomía de gestión y presupuestaria.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título Primero y reforma diversos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos *Disponible en: [cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Decreto\\_RCDH\\_10jun11.pdf](http://cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Decreto_RCDH_10jun11.pdf)*. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

<sup>383</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de septiembre de 1999. *Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999)*. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

Su ley reglamentaria, publicada el 29 de junio de 1992, la cual tuvo reformas importantes del 2 de abril de 2014 y 25 de junio de 2018, en varios artículos y en los relativos a la elección del titular del organismo.<sup>384</sup>

Cuenta este organismos autónomo, con un Reglamento interno, Manual de Organización General, su propio Código de ética y conducta, Estatuto de servicio civil de carrera de la institución, Transparencia y diversos reglamentos y estatutos, y convenios federales, normatividad específica de la CNDH, así como otras disposiciones aplicables de la institución, como el reglamento del mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otras normas en materias federal, internacional y administrativa.<sup>385</sup>

De la revisión de su fundamento y normatividad, nacional e internacional, encuentro que tiene muy amplias facultades para atender la violación de derechos humanos, desde la primera reforma en 1999, y la segunda, en donde se le otorgó a este organismo, una mayor eficacia para sus recomendaciones, como se cita más adelante, en las dos exposiciones de motivos de las respectivas reformas constitucionales para su creación y modificación.

---

<sup>384</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, normatividad, Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley\\_CNDH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf). (Fecha de consulta: 12 de enero de 2018).

<sup>385</sup> *Idem*

## 3.2 Exposición de Motivos

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos fueron realizadas el 13 de septiembre de 1999 y 1º de junio de 2011. En la primera reforma citada, cambia el modelo mexicano, ya que modifica el sistema jurídico del Estado, ya que este organismo era público descentralizado, y cambiar a un ente autónomo, al tener como objetivo promover el respeto de la dignidad de las personas, lo que coincide desde luego con muchos grupos a nivel internacional. Se tiene como base fundamental, la reforma al artículo 1 de la CPEUM, en donde se reconocen los derechos humanos, obligando al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos; además de prohibir la discriminación motivada por el origen étnico o racial, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana.<sup>386</sup>

En años posteriores, en el 13 de septiembre de 2011, la segunda reforma constitucional, importante para adicionar en el documento de exposición de motivos de la iniciativa de reforma, se propone otorgar una mayor eficacia a las recomendaciones de la CNDH y de los organismos públicos estatales de protección y defensa de los derechos humanos, ya que cuando no sean

---

<sup>386</sup> Exposición de motivos de la reforma publicada en el diario oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999. Disponible en: [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/146%20-%2013%20SEP%201999.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/146%20-%2013%20SEP%201999.pdf). (Fecha de consulta: 13 de enero de 2018).

atendidas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deben de fundar, motivar y hacer pública su negativa, y la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, puede llamar a solicitud de estos organismos a quienes sean responsables para que comparezcan a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.<sup>387</sup>

En una sección del citado documento se contempla:

La posibilidad de que el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sea reelecto por una sola vez si es que así lo determina el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, si fuera el caso.

Sin embargo, es importante destacar desde ahora que la disposición constitucional que hace posible que la persona titular del organismo autónomo encargado de garantizar la defensa, protección y promoción de los derechos humanos debe ser abordada desde una perspectiva constitucional e histórica particular, y no a la luz de la evolución de la discusión en torno a la reelección en el poder ejecutivo o en el poder

---

<sup>387</sup> Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado B del artículo 102 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun\\_3197815\\_20150205\\_1423584425.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun_3197815_20150205_1423584425.pdf). (Fecha de consulta: 2 de abril de 2018).

legislativo en nuestro sistema jurídico (ya sea en el ámbito federal o estatal).<sup>388</sup>

Para el 29 de enero de 2016, se realizó otra reforma constitucional al artículo 102, apartado B, para adicionarlo de la siguiente manera:

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

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 a alguna de las Cámaras.<sup>389</sup>

En las citadas reformas constitucionales, realizadas en materia de derechos humanos referidas, se ha logrado un gran avance, considero, a este tema de interés nacional e internacional, sobre todo cuando se le otorga la facultad para requerir a las personas de los organismos responsables de violación de derechos humanos y que comparezcan, pues anteriormente las recomendaciones no se atendían, y ahora, deben informar los motivos o la

---

<sup>388</sup> *Idem*

<sup>389</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016). (Fecha de consulta: 2 de abril de 2018).

no comisión de éstas, y se ordena que las constituciones de las entidades federativas, deben de contemplar organismos en esta materia.

### **3.3 Naturaleza Jurídica**

La naturaleza jurídica de la CNDH fue ampliamente citada en el Artículo 102 Constitucional,<sup>390</sup> otorgándole amplia autonomía de gestión, presupuestal -básica para su funcionamiento-, personalidad jurídica. También, en él se asegura que las constituciones de las entidades federativas deberán garantizar en sus competencias, la autonomía de estos organismos, y conocerá de las inconformidades que se presenten en las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados.

El artículo 102, Apartado B, indica:

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios...” Y enfatiza en el artículo 2 de su ley orgánica: “Es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial

---

<sup>390</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-102.pdf>. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2019).

la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>391</sup>

Por lo tanto, las características de este OAC contienen, considero, definen su naturaleza jurídica, debido a que tiene todos los elementos para asentar su autonomía de gestión, técnica, y presupuestaria, lo cual, le permite cumplir con sus objetivos y programas, con personal especializado, y patrimonio propio, sin injerencia de otros poderes. Para la elección de sus integrantes, participa la Cámara de Diputados y existe un procedimiento especial para la presentación ante el órgano legislativo, aludido más adelante.

### **3.4 Competencia**

La competencia de la CNDH se establece en el Artículo 102 constitucional,<sup>392</sup> y en los Artículos 1° al 4° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, específicamente, en el artículo 3, en donde se señala que:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren

---

<sup>391</sup> *Idem*

<sup>392</sup> *Idem*

imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del poder Judicial de la Federación.<sup>393</sup>

De la lectura de estos cuatro artículos, se desprende que, este organismo tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, así como la competencia en todo el territorio nacional, con el fin de conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fuesen imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los de Poder Judicial de la Federación.

### **3.5 Características**

Este OAC cuenta con autonomía orgánica, con competencia técnica en una materia específica, sin embargo, no por eso se sustraen de la vigilancia y al control del Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación. Aunque se señala en la Constitución que tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, percibo que, no se precisa con claridad sobre las bases en qué se va a establecer el presupuesto, como aparece en otros OAC's, sino que su presupuesto se refiere en los artículos 75 y 76 de su ley, al disponer que contará con patrimonio propio, que el gobierno federal

---

<sup>393</sup> *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/ley-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos>. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2019).

deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento; y la facultad que tiene para elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, para enviar directamente al Secretario de Estado competente, en este caso el de la SHCP.<sup>394</sup>

La autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica, como se establece en la CPEUM, en el artículo 102, Apartado B, citado con antelación, por lo que tiene paridad de rango que los tres poderes; tiene funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Carta Magna, por lo que puede emitir actos definitivos, y éstos implican, desde luego, el cumplimiento puntual de su actividad. Entiendo claramente, que, en el texto constitucional señala claramente, y sólo en este organismo autónomo, la autonomía de gestión y presupuestaria, ya que implica la inserción del presupuesto, el cual es elaborado por la propia institución.

### **3.6 Designación de sus Integrantes**

La integración de la CNDH se encuentra descrita en el texto constitucional, en el artículo 102, apartado b, en este OAC, no interviene el Poder Ejecutivo, se indica que este ente, contará con un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros, quienes serán elegidos por las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con los mismos votos. Estos

---

<sup>394</sup> *Idem*

serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, a menos que sean propuestos y ratificados para un segundo periodo.<sup>395</sup> En su ley, se determina el procedimiento para la presentación de las propuestas, está integrado por un presidente, una secretaria ejecutiva, visitadores generales, así como el número de visitantes adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, lo cual se estipula en el artículo 5, de la ley reglamentaria.<sup>396</sup>

El procedimiento para la designación del titular de este ente autónomo está descrito en el artículo 10, y 10 Bis, en donde se indica que, después de hacer una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, como entre los organismos públicos y privados, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de esta, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, su ratificación. El pleno del Senado de la República o, en su caso, los integrantes de la Comisión Permanente deberán elegir al titular, a más tardar diez días hábiles antes de que concluya el periodo del presidente saliente; en caso de que no se reuniera la votación necesaria para su designación, la comisión o comisiones correspondientes, deberán presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida.<sup>397</sup>

---

<sup>395</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102..., cit.*

<sup>396</sup> *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos..., cit.*

<sup>397</sup> *Idem*

El presidente de la CNDH puede ser removido, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas señaladas en el Artículo 108 Constitucional,<sup>398</sup> y tienen sus directivos las limitaciones en sus participaciones electorales, señalado en el artículo 55 de la Constitución Política, en su fracción V, relativa a los titulares de alguno de los organismos a los que se les otorga autonomía, no pueden aspirar a un cargo de elección popular.<sup>399</sup>

En 2019, la CNDH promovió una controversia constitucional, con motivo de la publicación de la nueva ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, demandando a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal, ya que afectaba a los salarios de los integrantes de este ente.<sup>400</sup> La controversia constitucional no fue resuelta de fondo, sino que quedó sin materia, ya que el Presupuesto de Egreso de la Federación de 2019, ya no estaba vigente, y se quedó en trámite para que el Congreso resolviera conforme a la sentencia de la SCJN.<sup>401</sup>

---

<sup>398</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.108*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/108.pdf>. (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

<sup>399</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 55* Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/55.pdf>. (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

<sup>400</sup> Controversia Constitucional 45/2019, Pleno, Pt. 2002, Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Con\\_Const\\_2019\\_45.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Con_Const_2019_45.pdf). (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

<sup>401</sup> Controversia Constitucional 45/2019, acuerdos, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2020-02-14/MI\\_ContConst-45-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2020-02-14/MI_ContConst-45-2019.pdf). (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

Se encuentra en trámite que el Congreso resuelva conforme a la sentencia emitida por la Suprema Corte de la Nación con respecto a los salarios, en donde se solicitaba a la Cámara de Diputados, estableciendo el cálculo por medio del cual se determinaba el salario del Presidente de la República. A petición de este órgano legislativo a la Suprema Corte, para ampliar el plazo por la complejidad de la materia, ésta concedió una prórroga para modificar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y estar en condiciones de cumplir con la sentencia, con un plazo hasta el 30 de abril de 2020.<sup>402</sup>

Al haber estado en posibilidades de cumplir, nuevamente la Cámara de Diputados solicitó una ampliación, en el contexto de la pandemia del COVID-19, que fenece el 15 de diciembre de 2020, en donde debe cumplir con la ejecutoria citada, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, amplió el plazo para que el Senado cumpla con la aprobación de la citada ley, para abril de 2021, en el último periodo de sesiones.<sup>403</sup>

En materia de auditorías financiera y operacional, la más reciente fue en 2019, en donde fue contratado por este OAC un despacho de contadores

---

<sup>402</sup> Cámara de Diputados, Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Diciembre/09/3866-Pediran-diputados-prorroga-a-la-SCJN-para-aprobar-nueva-Ley-de-Remuneraciones-de-los-Servidores-Publicos-Delgado-Carrillo>. (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

<sup>403</sup> Senado de la República, Procedimiento de Designación de Integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50002-amplia-scjn-plazo-para-determinar-remuneraciones-de-los-servidores-publicos.html>. (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

públicos para la dictaminación de los estados financieros y presupuestales, y el despacho rindió dictámenes, sin emitir observaciones.

La elección de la nueva presidenta de este OAC, Rosario Ibarra Piedra se realizó el 12 de noviembre de 2019, con la toma de protesta, en la Cámara de Senadores, motivo por el cual, el 14 de noviembre del mismo mes, 5 de los 10 integrantes del Consejo Consultivo de este ente, renunciaron a su cargo ante el Senado tras el nombramiento de la actual directiva.<sup>404</sup>

A partir del 1 de enero de 2020 se determinó que la CNDH operará sin visitadores generales, pues sus funciones serán desempeñadas por directores generales, según informó la institución.<sup>405</sup>

Según información difundida en un medio periodístico, como fue el nombramiento de José Martínez Cruz, en la Primera Visitaduría General con estudios sin terminar en Filosofía y Letras, sin contemplar lo que estipula el artículo 23 de su ley, en donde se marca que los titulares de las visitadurías deberán tener título de licenciado en Derecho, ante una omisión en los requisitos para ser director general, según se refiere.<sup>406</sup>

---

<sup>404</sup> Senado de la República, Acuerdo de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, relativo al Procedimiento de Designación de integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2019.

<sup>405</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Designación de nuevos en CNDH, Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/COM\\_2020\\_027.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/COM_2020_027.pdf). (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2020).

<sup>406</sup> Press Reader, Disponible en: <https://www.pressreader.com/mexico/periodico-am-leon/20191218/282080573733231>. (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2020).

De la lectura del fundamento y legislación inherente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, me percaté que es un organismo autónomo, con un procedimiento especial para la designación de sus titulares, ya que no interviene el titular del Ejecutivo, y este ente, con las atribuciones y marco legal necesario para la investigación de presuntas violaciones de derechos humanos, y que no depende de ninguno de los poderes constituidos.

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

Con respecto al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, éste se creó como organismo autónomo, innominado mediante reforma constitucional al artículo 26 Apartado B, el 7 de abril de 2006, al crear un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos son de carácter oficial, con uso obligatorio para todos los niveles de gobierno, es decir, la Federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal, hoy, Ciudad de México, y un organismo autónomo para tales efectos.<sup>407</sup>

La recopilación de datos con diferentes propósitos en México, se remonta a la época de la Conquista, durante el siglo XVI, en donde los gobiernos realizaban censos con variados propósitos, desde los censos de población, recaudación de impuestos, ganado, comercio y edificios. Es en la época de la Colonia, cuando se efectuaron varios padrones con objetivos militares,

---

<sup>407</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/26.pdf>. (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2020).

político-administrativos y de índole económico, y se asegura, que el primero fue el “Suma de Visitas de pueblos por Orden Alfabético,” el cual fue integrado por franciscanos, agustinos y dominicos, en las 907 jurisdicciones políticas pertenecientes a las tierras conquistadas, para conocer el número de habitantes.<sup>408</sup>

Posteriormente, se hicieron las relaciones geográficas ordenadas por el Rey de España, Felipe II, a la par de la nómina de cabildos y los Padrones Generales ordenados por Luis de Velasco y el Conde de Monterrey. Para el siglo XIX, en el periodo presidencial de Lucas Alamán, cuando se intentaba conocer los Ingresos y egresos de las tesorerías de cada Estado, por medio de decreto, se ordenó un censo general de la República, denominado “Celso de Valdez,” en donde emerge el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INGE), en 1934.<sup>409</sup>

Es, en el régimen de Valentín Gómez Farías, cuando se funda el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en 1833, teniendo como presidente al polígrafo José Justo Gómez de la Cortina, con cuatro especialidades: Geografía, Estadística, Observaciones Geográficas, Astronómicas y Meteorológicas y Adquisición de Materiales. En 1850, la Comisión de Estadística Militar, se convirtió en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, como junta revisora y consultiva, y a la fecha permanece con la

---

<sup>408</sup> INEGI, 125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007, Colección Memoria, México, 2010, p.14.

<sup>409</sup> *Idem*

misma labor. A medida del paso de los años, se fueron conformando en diversas administraciones la recopilación de datos más especializados, como fue en el periodo de Benito Juárez, cuando se crea una sección para estadísticas fiscales, dependiente de la SHCP, al igual que de aduanas y comercio exterior a cargo del abogado y diplomático Matías Romero. Al inicio de los años 70, se dieron las condiciones en el país, después de la institucionalización de esta actividad, para crear la plataforma en la cual se basó la sistematización de la actividad de la estadística oficial, con la Dirección General de Estadística (DGE).<sup>410</sup>

Por medio de acuerdo presidencial, el 27 de octubre de 1975, se crea la Dirección General de Estadística, con el propósito de formar un inventario de las estadísticas nacionales que se elaboraban en las distintas dependencias y órganos del Sector Público, con la planeación, organización y dirección técnica, que correspondió a la Secretaría de Industria y Comercio, por conducto de su Dirección General de Estadística, y a la Secretaría de la Presidencia a través de su Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, todas ellas denominadas Responsables de la formación del Inventario.<sup>411</sup>

---

<sup>410</sup> Fundación de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Disponible en: <https://www.gob.mx/siap/articulos/fundacion-de-la-sociedad-mexicana-de-geografia-y-estadistica#:~:text=El%2018%20de%20abril%20de,sociedad%20cient%C3%ADfica%20de%20el%20continente%20americano.> (Fecha de consulta: 22 de octubre de 2020).

<sup>411</sup> Acuerdo por el que se ordena la formación de un Inventario de Estadísticas Nacionales que se laboran en las distintas dependencias y órganos del Sector Público Federal, Disponible en:

Posteriormente, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, emerge en 1976, perteneciente a la Secretaría de Programación y Presupuesto; en 1980, por medio de una reforma administrativa, se convirtió en la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, perteneciente a la administración pública federal,<sup>412</sup> y se efectuaban encuestas por otros organismos como el Consejo Nacional de Población y el Sistema de Cuentas Nacionales, este último dependiente del Banco de México, con inventarios de las estadísticas nacionales y con la confrontación estadística.<sup>413</sup>

Por decreto presidencial del 25 de enero de 1983 se creó un organismo público descentralizado perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>414</sup> Posteriormente, ese mismo año, en diciembre, se reformó la Ley de Información Estadística y Geográfica, con lo cual el Instituto pasó a

---

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4822404&fecha=27/10/1975](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822404&fecha=27/10/1975). (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2021).

<sup>412</sup> INEGI, Los servicios nacionales de estadística, geografía e informática, Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825909828/702825909828.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825909828/702825909828.pdf). (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2021).

<sup>413</sup> INEGI “Estadísticas históricas de México 2014” México, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, 2015, p.15.

<sup>414</sup> Sistema de información Agropecuaria y Pesquera, Disponible en: <https://www.gob.mx/siap/articulos/creacion-del-inegi#:~:text=El%2025%20de%20enero%20de,que%20permita%20dar%20a%20conocer>. (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020).

integrarse como órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>415</sup>

Según datos aportados por Sergio Sarmiento, el entonces, presidente de la República, Miguel de La Madrid Hurtado, con motivo del sismo acaecido en 1985 en el país, ordenó la descentralización de Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) y del INEGI. El proceso de mudanza de este último, de la Ciudad de México a Aguascalientes, se realizó entre 1985 y 1988. Se presume que fueron mudados los empleados con sus familias, a un costo de 2 mil millones de pesos actuales, casi un millón por familia.<sup>416</sup>

A partir de la crisis del tequila, en 1995, relata Jonathan Heath, que México pasó por un mal momento, y muchos analistas externos acusaron al Banco de México, de ocultar cifras de reservas internacionales; al INEGI de maquillar la tasa de desempleo y modificar cifras a petición del Gobierno y al Gobierno Federal de privilegiar la entrega de información. En este contexto, el Fondo Monetario Internacional, estableció normas específicas para la divulgación de datos, las cuales fueron adoptadas por México, al igual que, con los estándares internacionales para la construcción de

---

<sup>415</sup> Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Información Estadística y Geográfica. Disponible en: <https://leyco.org/mex/fed/41.html>. (Fecha de consulta 25 de octubre 2020).

<sup>416</sup> Cfr. Sarmiento, Sergio, artículo “La Gran Mudanza”, Periódico Reforma, México, Primera Sección 18 de julio de 2018, México. p. 5.

indicadores. Así, se logró una mejoría notable en la calidad y transparencia de las estadísticas mexicanas.<sup>417</sup>

En 2008, se le otorgó autonomía a este organismo, mediante reforma al artículo 26, se adicionó un apartado B, el cual no existía, con la que se modificó la estructura del INEGI, para ampliar su competencia y desde luego, sus características, para generar información acerca de fenómenos demográficos, sociales, económicos y del medio ambiente, al igual que su relación con el territorio nacional.<sup>418</sup>

Al otorgarle autonomía al INEGI, también se efectuó una reforma al Artículo 73, fracción XXIX-D, con el fin de facultar al Congreso, para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional, con siete artículos transitorios, con el fin de darle continuidad de continuar con la actividad de información estadística y geográfica, normas y personal adscrito, hasta que se nombren las nuevas autoridades.<sup>419</sup>

En síntesis, con la reforma a los artículos 28 y 73 constitucional, en 2008, se creó un nuevo apartado, el B, en el primer artículo, con un Sistema

---

<sup>417</sup> Cfr. Heath, Jonathan, columna Pulso Económico, “Diez Años de Autonomía del INEGI”, *Periódico Reforma* Sección Opinión de Negocios, 10 de octubre de 2018, p. 6.

<sup>418</sup> Fundación de la Sociedad de Geografía..., *cit.*

<sup>419</sup> DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN REFORMADOS LOS ARTICULOS 26 Y 73, FRACCIÓN XXIX-D, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130183\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130183_0.pdf). (Fecha de consulta: 21 de octubre de 2020).

Nacional de Información Estadística y Geográfica, y un organismo autónomo, innominado.

#### **4.1 Fundamento Constitucional y Legal**

El fundamento constitucional del INEGI se encuentra en el Decreto por el que se declaran reformados los Artículos 26 y 73 fracción XXXIX-D, de la CPEUM, cuyo primer artículo, Apartado B, establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG), y le otorga autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo tanto, tiene autonomía plena.<sup>420</sup>

El Instituto, cuenta con ley reglamentaria del Artículo 26, publicada el 16 de abril de 2008, la cual, precisa su Reglamento Interior, Manual de Organización General; Código de Conducta para las Personas, servidores públicos del INEGI; Código de Ética para los Integrantes del SNIEG; Lineamientos para la Organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y Lineamientos para determinar catálogos y Publicación de interés Público y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia.<sup>421</sup>

---

<sup>420</sup> *Idem*

<sup>421</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística, marco normativo, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/marconormativo/>. (Fecha de consulta: 26 de octubre de 2020).

La Ley del Sistema de Estadística y Geográfica, en su artículo primero plantea:

La presente Ley, reglamentaria del Apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público, de interés social y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto regular:

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;

Los derechos y las obligaciones de los Informantes del Sistema;

La organización y el funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y

Las faltas administrativas y el medio de defensa administrativo frente a los actos o resoluciones del Instituto.<sup>422</sup>

La denominación del INEGI, como lo cité con antelación, no se establece en el artículo constitucional referido, sino hasta que se promulga su ley reglamentaria, la del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), en ella se declara que, el INEGI cambia su personalidad jurídica, al adquirir autonomía técnica y de gestión, patrimonio propio, así como su denominación a Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conservando sus siglas.

---

<sup>422</sup> *Idem*

## 4.2 Exposición de Motivos

El proceso legislativo, para la creación del actual Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía, tuvo principio desde el 2001, con una primera iniciativa presentada por Antonio Soto Sánchez, senador por el Estado de Michoacán, perteneciente al Partido de la Revolución Democrática con intenciones de desincorporar al organismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para crear un ente con plena autonomía. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, ordenó que se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondientes.<sup>423</sup>

En el mismo año, cinco meses después, otra legisladora, la diputada federal, Miroslava García Suárez, del mismo partido, presentó una nueva iniciativa con proyecto de reformas al Artículo 26 Constitucional, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para dar “completa autonomía” al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como un servicio a la ciudadanía, con legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad, e independiente de los tres poderes, relacionada con el derecho de los ciudadanos a disponer de la información generada por este ente, y con la obligación por parte de éste para publicarla y proporcionarla en los términos establecidos legalmente. Esta iniciativa de ley, también, se relacionó con el

---

<sup>423</sup> Cfr. Zamora Flores, José Luis, “El INEGI: Nuevo Órgano Constitucional Autónomo”, *Revista del posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol. 2, núm. 3, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006, p. 200.

Artículo 6º, en un octavo párrafo, atendiendo al derecho a la información, turnándose también a la Comisión de Puntos Constitucionales para que efectuara su análisis y en su momento, su dictamen.<sup>424</sup>

La bancada del Partido Acción Nacional, presentó en octubre de 2002 una iniciativa con reformas y adiciones a la CPEUM para dotar de autonomía al referido Instituto, señalando en la exposición de motivos que México cuenta con amplios antecedentes en materia de la regulación estadística, remontándose al año de 1882, siendo este país uno de los pioneros en la integración y desarrollo de las estadísticas oficiales. Con esta iniciativa de ley, los diputados señalaron que, el Instituto se debía inscribir en el contexto de Reforma del Estado, estableciendo las bases para que la Cámara de Diputados contara con las facultades expresas para establecer los sistemas nacionales de información geográfica y estadística, pugnando por una sociedad mejor informada con mayores elementos para evaluar el acontecer nacional y contar con instrumentos para tomar decisiones tanto individuales como colectivas.<sup>425</sup>

El 2 de julio de 2003, diputados y senadores del Partido Revolucionario Institucional, presentaron durante la Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, una iniciativa con Proyecto de

---

<sup>424</sup> Exposición De Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reformas al artículo 26 de la CPEUM”, *Diario de Debates de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, México, miércoles 13 de febrero de 2002, p.p. 733-735.

<sup>425</sup> Iniciativa que reforma el artículo 26 y otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura*, 22 de octubre de 2002, pp. 46-52.

Decreto, para reforma del Artículo 26 de la CPEUM con el fin de establecer como organismo autónomo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, justificando que las acciones relacionadas con estadística centradas en el Poder Ejecutivo eran limitadas; y se requería por lo tanto, un ente independiente para atender las necesidades de información para las instituciones públicas y privadas. En los artículos transitorios, se señaló que, los recursos financieros y humanos, del organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no se verían afectados los derechos laborales de sus trabajadores.<sup>426</sup>

Con los elementos incluidos en las cuatro iniciativas arriba citadas, se realizó la versión final del Proyecto de Decreto, para concederle la autonomía al INEGI, después del proceso legislativo, el cual, por medio de reformas, se elevó a rango constitucional el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. Mediante esa reforma, el artículo 26 de la Constitución se dividió en dos apartados: en el “A”, se fijó la organización del Estado con un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional. En el segundo, el “B”, se establecieron nuevas disposiciones, para un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica:

(...)El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y municipios, los datos

---

<sup>426</sup> *Idem*

contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.<sup>427</sup>

Por lo que respecta a la modificación al Artículo 73, concierne únicamente a la fracción XXIX-D, en la que se fija que, a partir de la reforma, el Congreso de la Unión, tiene competencia para “expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.”<sup>428</sup>

Esta escisión en dos subsistemas señala José Luis Zamora Flores, podría haberse debido a que, si se hubiese dejado que la política informática fuese regulada para todas las dependencias y entidades pertenecientes a la administración pública federal, desde un órgano constitucional autónomo, habría una invasión de facultades desde el INEGI ante las atribuciones del Ejecutivo y la administración pública.<sup>429</sup>

Por medio del proyecto de decreto de reforma, al artículo 26 Constitucional, el INEGI se erigió como organismo autónomo, durante la sesión ordinaria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, realizada el 2 de

---

<sup>427</sup> *Idem*

<sup>428</sup> *Idem*

<sup>429</sup> *Cfr. Zamora Flores, José Luis, “El Inegi, nuevo órgano constitucional autónomo”, Revista del posgrado en Derecho de la UNAM, Volumen 2, No. 3, julio-diciembre 2006, México, p.188.*

julio de 2003, fue aprobada en el Senado por unanimidad el 24 de noviembre de 2005 y a su vez publicada en 2006.<sup>430</sup>

### **4.3 Naturaleza Jurídica**

Mediante la lectura de su fundamento constitucional y legal, este organismo no depende jerárquicamente de ningún poder, cuenta con autonomía técnica, personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía financiera al tener garantizada su libre administración, y la suficiencia de recursos públicos.

Sin embargo, a diferencia de otros organismos constitucionales, como se señaló con antelación este ente surgió innominado, por lo que, el legislador, debió haber establecido su denominación, porque no se previó un nombre en concreto, como sucede con los demás OAC's,<sup>431</sup> como lo señala Miguel Carbonell.

Es, por lo tanto, considero, es un organismo del Estado mexicano, el cual, no pertenece a la Federación, ni de los Estados, ni del Gobierno de la Ciudad de México, ni de los municipios, no depende del Ejecutivo, es un organismo

---

<sup>430</sup> Proyecto de decreto de reforma al artículo 26 Constitucional, *Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión*, México, miércoles 2 de julio de 2003, p. 6.

<sup>431</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, "Un Nuevo Órgano Constitucional Autónomo", México, *Revista Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, Núm. 18, enero-junio, p. 330.

autónomo e independiente, con lineamientos técnicos y personal especializado.

#### **4.4 Competencia**

Como se señala en el artículo constitucional, referente a este OAC, tiene a su cargo expedir la normatividad y coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos se consideren oficiales, siendo un organismo con la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. No tuvo cambio de nombre, pero se adicionó el Artículo 73, en la fracción XXIX-D, para que el Congreso tuviera la facultad “Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.”<sup>432</sup>

En el Artículo 73 Constitucional, la fracción IV del Apartado B, se indica que la ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema, partiendo de los principios de accesibilidad a la información, contar con transparencia, objetividad e independencia. Por lo tanto, debe normar y coordinar el desarrollo del organismo, así como las actividades y

---

<sup>432</sup> Proyecto de decreto de reforma al artículo..., *cit.*

producción de estadísticas y geográficas, promoviendo el conocimiento y uso de la información, así como su conservación.<sup>433</sup>

El Instituto tiene facultades exclusivas para:

1. Realizar los censos nacionales;
2. Integrar el sistema de cuentas nacionales;
3. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:
  - a) Índice Nacional de Precios al Consumidor, e
  - b) Índice Nacional de Precios al Productor.<sup>434</sup>

Se señala que, México es el primer país miembro de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en solicitar al organismo un examen externo por un grupo de expertos en países sobre la implementación de buenas prácticas estadísticas. Se tiene considerado a México, a nivel general, como un país que cumple con un alto grado de todas las recomendaciones internacionales sobre las buenas prácticas estadísticas.<sup>435</sup>

También, señala Jonathan Heath, que resulta de interés que el reporte contiene recomendaciones, para los demás miembros del Comité en Estadística y Política Estadística (CSSP) para mejorar, poniendo como

---

<sup>433</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 26, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130183\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130183_0.pdf). (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2019).

<sup>434</sup> *Idem*

<sup>435</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/15aosdemexicoenlaocde.htm>. (Fecha de consulta: 22 de noviembre 2019).

ejemplo la conformación y operación de la Junta de Gobierno del INEGI, junto a estudiar a México para ideas de cómo proteger mejor la autonomía y la integridad de la función estadística, siendo México un ejemplo a seguir, en especial para aquellos países de América Latina.<sup>436</sup>

En resumen, según se desprende del artículo 26, Apartado B, y la ley reglamentaria, ya referidos, este instituto, es responsable de la información de interés nacional, la cual es oficial y de uso obligatorio para la Federación, Estados, Ciudad de México) y municipios; el INEGI puede autorizar que otras instancias de gobierno o particulares presten este servicio, bajo ciertas reglas expedidas para tal fin.

#### **4.5 Características**

El INEGI, cuenta con las características de los Organismos Autónomos Constitucionales, como lo señala el artículo 26, constitucional, Apartado B, tiene inmediatez; funcionamiento es necesario para mantener el Estado de Derecho como se señaló en su Decreto de reforma, cuenta con esencialidad; al estar al mismo nivel de los poderes constituidos tiene paridad de rango; su autonomía la ejerce al gobernarse por sus propias normas y acogerse a sus decisiones; así como también cuenta con dirección política al intervenir en las funciones de dirección y estructuración de políticas.<sup>437</sup>

---

<sup>436</sup> Heath, Jonathan, columna Pulso Económico..., *cit.*, p.12

<sup>437</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26...*, *cit.*

El Artículo 26 Constitucional, fracción segunda del apartado B, indica que:

estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.<sup>438</sup>

Desde luego, tiene la facultad de emitir normas que regirán sus actividades y metas; se señala correctamente, considero, el concepto como organismo, no como órgano. Con respecto a su presupuesto, éste se encuentra determinado en el denominado PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación), incluido entre los ramos autónomos, dos cámaras del Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación, el Poder Judicial, (la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), el INE y la CNDH, Cofece, Ifetel, INAI, Fiscalía General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>439</sup>

#### **4.6 Designación de sus Integrantes**

La integración del INEGI lo indica el artículo 26, Apartado B, y en su ley; en la CPEUM, se establece que lo presidirá una Junta de Gobierno, integrada

---

<sup>438</sup> *Idem*

<sup>439</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, p. 15, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2021\\_301120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf). (Fecha de consulta: 22 de febrero 2021).

por cinco miembros, uno de quienes, será el presidente de ésta, y serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Estadística y Geográfica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remite a su ley con el fin de determinar cuatro criterios que deben ser cuidados al realizar la configuración legislativa del sistema: accesibilidad de la información, transparencia, objetividad e independencia, características similares al Poder Judicial.<sup>440</sup>

La integración del Consejo Consultivo, se estipula en el Artículo 14 de su ley:

El Consejo Consultivo Nacional estará integrado por:

Un representante de cada secretaría de estado de la Administración Pública Federal;

El presidente del Instituto;

Un representante del Poder Judicial de la Federación;

Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

Un representante del Senado de la República;

---

<sup>440</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26..., cit.*

Cinco representantes de las entidades federativas.

Un representante del Banco de México, designado al efecto por su Gobernador.<sup>441</sup>

La permanencia del personal del anterior órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado también INEGI, se refiere en el artículo cuarto transitorio de la ley reglamentaria, de 16 de abril de 2008:

las personas que a la entrada en vigor de la presente ley presten un servicio personal subordinado al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, formarán parte del personal al servicio del Instituto, y conservarán las remuneraciones y prestaciones de las cuales gozan a la entrada en vigor de esta Ley.<sup>442</sup>

Por lo tanto, los trabajadores del INEGI se encuadran en la categoría de servidores públicos, conforme a la definición que sitúa el Artículo 108 Constitucional, y en el artículo 76 de su ley reglamentaria, al igual que la remuneración y prestaciones, que reciben los miembros de la Junta de Gobierno, no serán mayores ni menores a las que correspondan al nivel de

---

<sup>441</sup> *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, Disponible en: <https://snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

<sup>442</sup> *Idem*

Subsecretario de la Administración Pública Federal, y el presidente de ésta contará con una remuneración 10% mayor a los demás integrantes.<sup>443</sup>

Para la remoción de los miembros de la Junta de Gobierno, en el último párrafo del Apartado B, del Artículo 26 Constitucional, se establece que estos sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener otro empleo a menos que sea no remunerado, como es en las instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; estarán sujetos al Título Cuarto de la Constitución, en la que se incluye la declaración de procedencia y el juicio político, lo cual, tiene similitud con los demás OAC's, para la protección de la remoción del cargo, excepto los magistrados de los tribunales agrarios, y los de justicia administrativa.<sup>444</sup>

En este punto, Carbonell, menciona que tal vez no haya sido conveniente permitir al legislador establecer la permanencia en el cargo de los integrantes de la Junta de Gobierno, pues ello, permitiría fijar un periodo muy corto que pudiese afectar el desempeño del cargo o en su independencia, situación que existe con respecto a los integrantes del Consejo General del INE y del presidente de la Comisión de los Derechos Humanos.<sup>445</sup>

---

<sup>443</sup> *Idem*

<sup>444</sup> *Idem*

<sup>445</sup> *Cfr.* Carbonell, Miguel, "Un Nuevo Órgano Constitucional ..., *cit.*, p. 330.

Las limitaciones para la contratación de sus titulares son las que se señalan en el Artículo 55 de la Constitución Mexicana, al referirse a los requisitos para ser diputado, en la fracción V, dice:

No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

(...)Los Secretarios de Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, hoy gobierno de la Ciudad de México, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección(...) <sup>446</sup>

De la lectura de este artículo, se entiende que es aplicable a todos los integrantes de los Organismos Autónomos Constitucionales, al normar su participación en actividades electorales, ampliándose también, a aquellos que pertenecen a la administración pública central y descentralizada. Además, establece que sus integrantes están sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

---

<sup>446</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 55..., cit.*

Según Heath, después de 32 años, la institución tiene 5,671 trabajadores en Aguascalientes y 2,143 en la Ciudad de México, además, de 6,512 en otros lugares de la República, y los directivos deben viajar continuamente, entre la Ciudad de México y Aguascalientes. El 10 de octubre de 2018, el INEGI cumplió 10 años de autonomía, y 35 años de haberse fundado, y según se dice, es de las pocas instituciones que es admirada tanto en el país como en el extranjero por expertos en estadísticas, contando con una reputación sólida en todas sus contrapartes a nivel mundial.<sup>447</sup>

El nuevo titular del INEGI debe ser propuesto por el actual jefe del ejecutivo, el próximo primero de enero de 2022, si es que no hay modificaciones sustanciales en la estructura y funciones de este OAC. El titular del órgano interno de control, Manuel Rodríguez Murillo, fue ratificado por el Pleno de la Cámara de Diputados, con 375 votos a favor, 10 en contra y 16 abstenciones.<sup>448</sup>

Con relación a su presupuesto para 2019, fue el único OAC al cual se le aumentó su presupuesto en un 56.1% con relación al 2018, ya que le otorgaron 4,540 millones de pesos, sin embargo, este OAC promovió una controversia constitucional, con motivo por la baja de sueldos y prestaciones

---

<sup>447</sup> Cfr. Heath, Jonathan, columna Pulso Económico..., cit.

<sup>448</sup> Cámara de Diputados, Dictámenes aprobados en la LXIV Legislatura relativos a leyes o decretos, Disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/dictameneslxiv\\_ld.php?edot=2&init=0&tipot=&pert=0](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_ld.php?edot=2&init=0&tipot=&pert=0). (Fecha de consulta: diciembre de 2019).

que aprobó la Cámara de Diputados, y se resolvió favorablemente el 10 de julio de 2019.<sup>449</sup>

Para el ejercicio de 2020, el 27 de diciembre de 2019, el INEGI pidió nuevamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio una ampliación, a la controversia constitucional, presentada en contra del presupuesto de 2019, para invalidar múltiples puntos del presupuesto señalado, incluidos los temas de austeridad y remuneraciones, reclamando lineamientos en materia de adquisiciones, ejercicio presupuestal, austeridad y el tope salarial para sus altos funcionarios. El 15 de enero de 2020, se le otorgó la suspensión, siguiendo el criterio que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fijó para otorgar el mismo beneficio del año anterior, y con ello, sus servidores públicos, pueden ganar lo mismo que en 2018, en salario por encima de los 1.7 millones de pesos netos anuales previstos para 2020, para el titular del Poder Ejecutivo, resolución que no fue igual para el Banxico, Ifetel y Cofece, a los cuales no se les otorgó la suspensión.<sup>450</sup>

En el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2021, de \$7,746,100,001, se presenta un recorte a este OAC de más de la mitad de su presupuesto, 55% del aprobado en 2020, operará con 7,746 millones de pesos, reducción

---

<sup>449</sup> Controversia 75/2019, Actor, INEGI, Subsecretaría de Acuerdos, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, 15 de abril 2019, M. Alberto Pérez Dayán, instructor

<sup>450</sup> *Idem*

de 8,827 millones de pesos, manteniendo los sueldos de 2018 y las prestaciones previamente otorgadas.<sup>451</sup>

Con respecto a la última auditoria publicada realizada a este OAC, el informe anual de resultados de 2019 del Órgano Interno de Control de este Instituto, se desprende que, al inicio del ejercicio de ese año, se tenían 56 recomendaciones en proceso de atención, y se atendieron 42, al 31 de diciembre, en estructura organizacional, almacén de materiales y suministros de consumo; uso, mantenimiento y rehabilitación de edificios, gastos de campo, servicios de seguridad y limpieza.<sup>452</sup> El informe señala, entre sus resultados más relevantes, por lo que aclaro seleccioné algunos puntos, debido a que es un reporte muy extenso, que señala:

Del informe presupuestal 2018, practicada a la Dirección General Adjunta de Programación, Organización y Presupuesto, como resultado de la revisión, no se determinaron observaciones ni recomendaciones.

Se emitieron opiniones favorables para la validación de los ingresos excedentes para tramitar su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como un expediente de cancelación de saldos contables: asimismo, se verificó que efectivamente se adquirieron

---

<sup>451</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación del 2021, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Disponible en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf). (Fecha de consulta: 13 de diciembre 2020).

<sup>452</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Informe Anual, Actividades y Resultados 2019, Disponible en: <https://ci.inegi.org.mx/docs/INFORMEANUALOIC2019.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2021).

bienes y servicios de las cuentas turnadas por la Dirección General Adjunta de Programación, Organización y Presupuesto:

(...)Del uso, mantenimiento y combustible del parque vehicular, practicado a la Coordinación Estatal de Coahuila, se determinaron seis observaciones relacionadas con inconsistencias en 82 servicios de mantenimiento (36 mantenimientos no devengados por un importe de \$209.8 miles y de 46 no fue proporcionada evidencia que permitiera comprobar que los servicios se realizaron por un importe de \$287.2 miles); inconsistencias en la adquisición e instalación de llantas a 73 vehículos del Instituto que no corresponden con las marcas establecidas en los contratos. Para 69 vehículos se realizaron investigación con diversos proveedores y se determinó que se pagaron recursos adicionales por un importe de \$360.1miles, falta de aplicación de penalizaciones por un importe de \$29.7 miles, por incumplimiento de contratos; se identificaron ocho vehículos a los cuales se realizó el cambio de una a cinco llantas por un importe de 63.9 miles, un cambio improcedente ya que tuvieron poca actividad; se realizaron servicios de mantenimiento preventivos y correctivos no solicitados e improcedentes por un monto de \$1,097.6 miles; se identificaron pagos improcedentes por concepto de siete vehículos dañados por un importe de \$10.8 miles; se identificó subutilización de 29 vehículos en el ejercicio 2018 y 38 durante el periodo del 01 de enero al 30 de junio de 2019, ya que el promedio de kilometraje

recorrido por día de estos vehículos osciló entre 18.6 hasta 49.7 km y de 21.4 hasta 48.7, respectivamente y sus costos de administración y de operación fueron de 1,389.6 miles y \$1.171.1 miles; se identificaron omisiones en el contrato y en 67 conceptos que no se encuentran especificados, y no se recibieron partes y refacciones que fueron sustituidas por el proveedor de servicios de mantenimiento.

(...)Con respecto al mantenimiento y rehabilitación, se determinaron siete observaciones relacionadas con investigación de mercado deficiente, contratación de jornales sin contar con una metodología para determinar necesidades; cartas de garantía incompletas; deficiente registro de notas en la bitácora de obra (Las actividades registradas no coinciden con los reportes diarios de trabajo, se registraron solicitudes de cuadrillas sin especificar la necesidad o las actividades a realizar, duplicidad de actividades a realizar, duplicidad de actividades en reporte diario de trabajo; no quedó registrado en bitácora el incremento de cuadrillas); pagos improcedentes por un monto de \$1,096.5 miles; deficiente supervisión de actividades y pagos indebidos por un monto de \$144.3 miles; y faltante de herramienta, con un valor de \$41.6 miles y 97 piezas adicionales de herramientas.

Gastos de campo practicada a la Coordinación Estatal Chihuahua. Como resultado de la revisión se determinaron tres observaciones relacionadas con deficiencias de control interno en la asignación

ejercicio y comprobación de los recursos ejercidos por concepto de gastos de campo.

Servicios de seguridad y limpieza practicada, se determinaron seis observaciones relacionadas con: recursos ejercidos de manera innecesaria y/o improcedente en los inmuebles del instituto por un importe de \$2,554.5 miles. Verificación física y deficiencias en la forma de proporcionar el servicio del personal de seguridad integral que generaron penalizaciones y deductivas no aplicadas, deficiencias en estudio de mercado y proceso licitatorio para la contratación de servicios de limpieza y seguridad. No fueron registrados en el IMSS, 124 elementos de seguridad y 1,042 de limpieza.

(...)Se determinaron 10 observaciones relacionadas con: alta de elementos, incumplimiento en el equipamiento de los elementos de seguridad contratados, sin aplicar inasistencia, pena convencional y deductivas por un monto aproximado de \$8.1 miles; diferencias por inasistencias, incumplimiento en el horario pactado, falta de entrega de documentos, sustracción indebida de cuatro equipos de cómputo, sin recuperar o pagados por la empresa, por un monto de \$37.4 miles; falta de aplicación de garantía de cumplimiento por rescisión del contrato. <sup>453</sup>

---

<sup>453</sup> *Idem*

Reitero, que es un segmento, de todas las auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control del INEGI, realizadas en el periodo 2018-2019, debido a su amplitud, pero indican lo citado, un panorama, del manejo presupuestal, en las deficiencias en contratación de servicios, por parte del Instituto, en algunas de sus delegaciones estatales, por lo que tendría que hacerse un estudio desde su inicio de actividades para evaluar sus metas, con el gasto que esto representa.

Por lo que, recapitulando, este organismo, era anteriormente, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al cual se le otorgó autonomía en 2006, para ser parte el encargado de la implementación y operación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en coordinación con los estados y municipios, para el desempeño de su función de Estado, que realiza una tarea importante debido a que se conocen todos los datos económicos, sociales, educativos, etc. del país.

## **5. Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE)**

El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, fue uno de los once organismos autónomos que existían hasta el inicio del periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador, sin embargo, a pocos meses de su mandato, se realizaron reformas constitucionales y legales para su desaparición. No obstante, como lo aludí al inicio de este trabajo de investigación, consideré relevante incluir a este organismo autónomo al ser

un antecedente histórico de los OAC's, que se han configurado en el país, como parte de la evolución de la Administración Pública Federal en México, y el primero en desaparecer.

Los antecedentes de la evaluación educativa en México son esfuerzos aislados en años recientes, pero tradicionalmente ésta solía estar a cargo de los docentes, mediante la aprobación o reprobación de los alumnos, y en forma mesurada se fueron estableciendo evaluaciones para ir cubriendo varias etapas educativas.

A partir de los años 70, la Secretaría de Educación Pública, (SEP) desarrolló evaluaciones en gran escala para ingresar a secundaria, y posteriormente valorar el aprendizaje de los estudiantes de primaria. En los años 90, se incluyeron reactivos para el ingreso a la educación normal, y en 1992, se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con el compromiso del gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con el propósito de mejorar la educación y estímulos para los docentes.<sup>454</sup>

En el periodo sexenal del titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada en el cual, se aprobó el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se proyectaron varios cambios para abatir el rezago en materia educativa, y

---

<sup>454</sup> Decreto para la Celebración de convenios en el marco del acuerdo nacional para la modernización de la Educación Básica, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992). (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

una forma novedosa en el sector, sin precedentes. Así llegó a firmarse, entre varias autoridades, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.<sup>455</sup> Se creó el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, (INEE), mediante decreto presidencial, el 8 de agosto de 2002, como organismo descentralizado perteneciente a la Secretaría de Educación Pública. Su función primordial fue evaluar el funcionamiento del sistema educativo nacional. tarea que no se había concretado en varios sexenios, realizándose solamente intentos aislados.

Con el fin de disgregar este organismo público, de la Secretaría de Educación Pública, el 16 de mayo de 2012, se constituyó como descentralizado, con el objetivo principal de evaluar la educación en todo el país, como lo refiere el citado mandato.<sup>456</sup>

En años posteriores, refiere Aurora Loyo Brambila, durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se firmó con los integrantes del gobierno federal (SEP) y los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, una especie de pacto político transitorio de manera que: “no repercutió en la estructura del sistema educativo,” y con ello se obtuvo el beneplácito del gremio educativo, y en el

---

<sup>455</sup> Programa Nacional de Educación 2001-2001, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=706001&fecha=15/01/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=706001&fecha=15/01/2003).(Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

<sup>456</sup> Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5248688&fecha=16/05/2012](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5248688&fecha=16/05/2012). (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

sexenio siguiente, se presentaron iniciativas de reforma para conformar un organismo autónomo, sin mayores contratiempos políticos.<sup>457</sup>

Finalmente, el organismo público descentralizado, se transformó en autónomo, e 26 de febrero de 2013, por decreto de reforma los artículos constitucionales 3º, en sus fracciones III, VII y VIII; y 73 fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d), al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al Artículo 3º de la CPEUM, denominado INEE.<sup>458</sup>

## **5.1 Fundamento Constitucional y Legal**

El fundamento constitucional del (INEE), antes de desaparecer en este sexenio presidencial 2018-2024, como lo citaré más adelante, se encontraba en el artículo 3º, fracciones III y VII, donde se indicaba que el Estado garantizaría la calidad en la educación básica y media superior impartida por el Estado, y esto se realizaría por medio de concursos de oposición. El 26 de febrero de 2013, se creó el organismo autónomo, y se instituyó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya responsabilidad recaía en este OAC, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se facultaba al Congreso de la Unión para establecer el

---

<sup>457</sup> Loyo Brambila, Aurora, entrevista de Carlos Reyes, *Campus Milenio*, suplemento universitario, 5 noviembre 2015, p. 5.

<sup>458</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercer, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013). (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

Servicio Profesional Docente,<sup>459</sup> con el fin de efectuar evaluaciones y promociones en las plazas magisteriales, y elevar el nivel de educación en el país.<sup>460</sup>

La legislación complementaria, integrada por tres disposiciones jurídicas, que comprendían, primeramente, la reforma a la Ley General de Educación (LGE) de acuerdo con los lineamientos constitucionales, con respecto a las competencias en el sector. <sup>461</sup>

La ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa fue aprobada en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, por 356 votos a favor, 64 en contra y 2 abstenciones, su discusión y votación se realizó el 23 de agosto de 2013.<sup>462</sup> En ella se asentó la facultad para que el Instituto expidiera su estatuto orgánico, manuales de organización y procedimientos, así como normas de aplicación general necesarias para funcionamiento y operación, y un código de conducta. <sup>463</sup>

---

<sup>459</sup> *Ley General del Servicio Profesional Docente*, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013). (Fecha de consulta: 23 de enero de 2018).

<sup>460</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII..., *cit.*

<sup>461</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013). (Fecha de consulta: 24 de enero de 2018).

<sup>462</sup> Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013). (Fecha de consulta: 24 de enero de 2018).

<sup>463</sup> Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Disponible en: [https://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/2015\\_ESTATUTO\\_INTEGRADO.pdf](https://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/2015_ESTATUTO_INTEGRADO.pdf). (Fecha de consulta: 24 de enero de 2018).

## 5.2 Exposición de Motivos

Esta reforma, fue una de las once, del paquete de reformas estructurales, a partir del Pacto por México, anunciado el 2 de diciembre de 2012, al día siguiente de llegar como titular del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto,<sup>464</sup> el proceso legislativo se inició el 10 de diciembre de 2012 cuando se envió la iniciativa correspondiente.<sup>465</sup>

En la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la ley para el diálogo e implementación de la reforma educativa, se propuso la reforma de los artículos 3 y 73 de la CPEUM, entre cuyos fines figuró la función de establecer la creación del servicio profesional docente, como una vía para regular el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los profesores; así como funciones de dirección y supervisión; garantizar la calidad de la educación, así como la jerarquización de espacios docentes a través de logros académicos.

Con la referida reforma constitucional, se creó un organismo público autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, plena autonomía técnica, y gestión presupuestaria para determinar su organización interna, con el objeto de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional. Cabe señalar que, se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas las modalidades y

---

<sup>464</sup> Pacto por México, *Acuerdos...*, cit. 6.

<sup>465</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3º. en sus fracciones III, VII..., cit.

servicios. Se determinaba que la dirección del INEE debía contar con profesionales con experiencia mínima de 10 años en materias relacionadas con la educación, y que la junta de gobierno del Instituto contara con un estatuto orgánico, para que la propia junta sea la que determinara la organización necesaria para el cumplimiento de sus fines.<sup>466</sup>

Se pretendió establecer la evaluación de los docentes, como un proceso y bajo la regulación de un sistema en los servicios educativos que impartiera el Estado, que contribuyese a mejorar la calidad de la educación, orientar la formulación de políticas educativas; ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidas por las autoridades educativas; mejorar la gestión escolar y los procesos educativos, así como fomentar la transparencia y rendición de cuentas. La esencia del motivo de la creación de este organismo autónomo fue obtener una calidad en la educación, por medio de capacitación, evaluación, y estímulos reflejados en los grupos magisteriales, sin intervención del Poder Ejecutivo, o ningún otro poder para evitar intervención en sus actividades; integrando en el OAC, servidores públicos con capacitación técnica, y permanencia en sus cargos para evitar suspender programas con los cambios sexenales.<sup>467</sup>

---

<sup>466</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide *la ley para el Diálogo e Implementación de la Reforma Educativa*, Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/44223](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/44223).(Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2017).

<sup>467</sup> Decreto por el que se expide la *Ley del Instituto Nacional para la...*, cit.

De la lectura de la exposición de motivos, tanto aquella relativa a las reformas a los artículos 3º y 73 de la CPEUM, y la concerniente a la iniciativa con proyecto de decreto por medio de la cual se expidió la ley para el Diálogo e Implementación de la Reforma Educativa, se desprende que con dichas reformas, se crearon, primeramente, un organismo autónomo, y un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, con el fin de evaluar la calidad y el desempeño del sistema educativo nacional en la educación obligatoria, por medio del diseño y aplicación de mediciones, así como la expedición de lineamientos para la evaluación de la calidad de la educación, y contar con la legislación que le permitía a este ente, su integración, organización y funcionamiento.

### **5.3 Naturaleza Jurídica**

A nivel constitucional, este instituto estaba denominado como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que le permitía diseñar y realizar las mediciones que correspondieran a componentes, procesos o resultados del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Tenía la facultad de expedir los lineamientos a los que se sujetarían las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación; de igual manera, generar y difundir información para que, con base en ésta, se emitieran las directrices relevantes para

contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.<sup>468</sup>

Por lo que corresponde a este OAC, percibo que, tuvo todos los elementos para contar con una autonomía plena, integrado por un órgano colegiado, con periodos escalonados, capacidad, y experiencia, con propuesta del titular del Ejecutivo Federal, y nombramiento por parte del Senado de la República.

## **5.4 Competencia**

La competencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, desde luego, se estableció en el Artículo 3° Constitucional, con la tarea primordial de evaluar la calidad, desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En su ley orgánica, se señalaba en su artículo 2°, que la interpretación de esta ley era la promoción, respeto y garantía del derecho de los educandos a recibir educación de calidad, con fundamento en el interés superior de la niñez.<sup>469</sup>

Para cumplir con sus funciones debía:

---

<sup>468</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII..., *cit.*

<sup>469</sup> *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/>. (Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2017).

Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a compromisos, procesos o resultados del sistema;

Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan; y

Generar y difundir información para, con base en ésta. emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.<sup>470</sup>

En concreto, aprecio que, el campo de acción de este OAC abarcaba muchas áreas de la educación, contemplando la evaluación y capacitación del personal docente, con el fin de mejorar la calidad de la educación nacional, era muy amplio, sin la intervención de los grupos gremiales como había sucedido anteriormente, antes de la creación de este organismo autónomo.

## **5.5 Características**

Como se fijó en el precepto constitucional, era un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; su autonomía se reflejaba también en su ley, debido a que ordenaba que el Instituto diseñase y expediría los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se debían sujetar todas las autoridades educativas para la evaluación de

---

<sup>470</sup> *Idem*

docentes. Este OAC, contaba con la facultad de emitir los lineamientos para su funcionamiento y cumplir con sus metas institucionales, con decisiones tomadas en forma colegiada.<sup>471</sup>

Se estipulaba en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su artículo 22, que:

(...)es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.<sup>472</sup>

Su presupuesto era asignado por la Cámara de Diputados, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, con posibilidad de tener ingresos por los servicios que prestaba en términos de su ley reglamentaria, a instituciones, personas físicas de los sectores social, privado; instancias públicas, privadas y sociales del extranjero que, en el marco de instrumentos o acuerdos de colaboración solicitaban sus servicios. Se agregó, en la misma ley, que en general su patrimonio se integraría con todos los ingresos y derechos susceptibles de estimación pecuniaria, que obtuviera por medios legales. En el artículo 26 de su ley, se marcaba que, en el ejercicio de sus atribuciones, el Instituto se regiría por los principios

---

<sup>471</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII..., *cit.*

<sup>472</sup> *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación...*, *cit.*

de transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión, así como los criterios técnicos de objetividad, validez y confiabilidad.<sup>473</sup>

## **5.6 Designación de sus Integrantes**

En el artículo 3° constitucional, en su fracción IX,<sup>474</sup> y en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Sección Segunda, se describían su forma de gobierno, organización y funcionamiento; su mando estaba integrado por la junta, la presidencia, las unidades administrativas, los órganos colegiados y la contraloría interna.<sup>475</sup>

Es en esta ley citada, que en su artículo 32, y no en el artículo 3° constitucional reformado, en donde se indicaba que los consejeros serían propuestos, por medio de una terna, por el Ejecutivo Federal, a la Cámara de Senadores o, durante los recesos de ésta, a la Comisión Permanente, para su designación.

En el artículo 34 de la misma ley, decía: “Los integrantes de la Junta desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años”. Aquí se acota entonces, la permanencia

---

<sup>473</sup> *Idem*

<sup>474</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII..., *cit.*

<sup>475</sup> *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación...*, *cit.*

en la institución, en ese nivel, hasta catorce años, no se mencionaban edades limitantes.

Con respecto a inamovilidad, se estableció en el artículo 35 de su ley, que, los integrantes de la Junta sólo podían ser removidos por causa grave en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no podían desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actuaran en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

En los artículos 36 y 37 de la multicitada ley, se indicó que, los integrantes de la junta debían desarrollar su función con autonomía y probidad. También la prohibición de utilizar información reservada o confidencial a la que tuvieran acceso, misma que solamente podían emplear para el estricto ejercicio de sus funciones. La elección del presidente de la junta del organismo se realizaría por el voto mayoritario de tres de sus integrantes, encargo en el que permanecería por un periodo no mayor de tres años, con la posibilidad de reelegirse.

Existían limitantes en el Artículo 33 de su ley, para integrar la Junta del Instituto:

No haber sido secretario de Estado, o subsecretario de estado, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia

de alguna entidad federativa, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, religiosa o sindical, presidente municipal, gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante los tres años previos al día de su postulación.<sup>476</sup>

Así, entiendo, quedaban excluidos todos aquellos servidores públicos con algún nivel en la administración pública federal, como procuradores, representantes populares, titulares de gobierno y representantes políticos y religiosos. Solamente en tres organismos autónomos constitucionales, en la presente investigación, señalan estas limitantes, con ciertas variaciones: en el entonces Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, la Comisión Federal de Competencia y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, de estos dos últimos, lo referiré en su apartado correspondiente.

Con respecto a la remuneración de los integrantes de la junta, por primera vez, en un organismo autónomo, se implantó en su ley, que las percepciones y prestaciones serían equivalentes a las que tienen los subsecretarios de la administración pública federal. El presidente de la junta tenía una remuneración mayor de las que tienen los demás integrantes, en un 7% más, con la salvedad que se debe de ajustar a los tabuladores que fije la Cámara de Diputados, durante el ejercicio presupuestal.<sup>477</sup>

---

<sup>476</sup> *Idem*

<sup>477</sup> *Idem*

El régimen laboral de los trabajadores de este Instituto fue previsto en el Artículo Tercero transitorio de su ley:

Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del organismo público autónomo creado por el Decreto...<sup>478</sup>

Por lo que, permanecieron en el Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, como previamente se encontraban antes de se convirtiera organismo autónomo, manteniendo sus derechos y prerrogativas. En este caso, la ley preveía la forma de integración, nombramiento, y limitaciones para acceder al cargo como titulares, situación que, en otros organismos autónomos no existe, o se hace en ordenamientos variados.

Sin embargo, en el actual régimen presidencial iniciado en diciembre de 2018, por medio de decreto de reformas, adiciones y derogación en los artículos 3º, 31 y 73 de la CPEUM, en materia educativa, publicado en, se eliminó el INEE como OAC, para transformarse en un organismo público descentralizado, como lo fue anteriormente. Con la referida reforma constitucional, los preceptos acerca de la evaluación al Sistema Educativo Nacional en el área preescolar, primaria, secundaria y media superior, proyecto que había sido impulsado por un gran grupo de partidos, fue

---

<sup>478</sup> *Idem*

eliminado, al igual que todo el articulado relativo a la anterior ley vigente, relacionada con las facultades de este OAC, así como las obligaciones de la Secretaría de Educación Pública y las autoridades locales en esta materia.<sup>479</sup>

Se abrogó la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como la ley del INEE creándose el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, el cual hoy es coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa y presupuestaria de decisión y gestión, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios. Con la entrada en vigor del referido decreto, los derechos laborales de los trabajadores no se alteraron, se regirán por el Artículo 123 Constitucional, apartado B, y la admisión, promoción y el reconocimiento se regirán por la ley Reglamentaria del sistema para la carrera de los maestros, prevaleciendo siempre la rectoría del Estado.<sup>480</sup>

Así, el sistema educativo nacional regresó a integrarse nuevamente como un organismo público descentralizado, perteneciente a la Secretaría de Educación Pública, el cual debe contar con una junta directiva, un Consejo

---

<sup>479</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019), Diario oficial de la federación de 15 de mayo de 2019. (Fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

<sup>480</sup> *Idem*

Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano, honorífico, el cual no ha sido todavía nombrado.<sup>481</sup>

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

Para hacer referencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones, describir su marco legal, estructura y funcionamiento, se requiere precisar qué se entiende por telecomunicaciones, materia que de la cual este organismo autónomo, debe hacer un desarrollo eficiente, regular, promover y supervisar.

Las telecomunicaciones, como lo reseña Irene Levy, son toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, documentos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que es realizada por medio de hilos, electricidad, medios ópticos, físicos y otros sistemas electromagnéticos, incluyendo la radiodifusión.<sup>482</sup>

Tocante a este organismo, es necesario remontarnos a 1940, cuando se expidió la Ley de Vías Generales de Comunicación, época en que las condiciones económicas y sociales del país eran bastante desiguales

---

<sup>481</sup> Acuerdo de la Junta de Coordinación Por el que se emite la convocatoria pública y se determina el procedimiento para integrar una nueva propuesta para nombrar el Consejo Técnico de Educación del Organismo para la mejora continua de la educación, Disponible en:

[http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/docs/ACUERDO\\_CONVOCATORIA\\_CONSEJO\\_TECNICO\\_190619.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/docs/ACUERDO_CONVOCATORIA_CONSEJO_TECNICO_190619.pdf). (Fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

<sup>482</sup> Levy Mustri, Irene, Evolución de la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en *Obra Jurídica Enciclopédica, En homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, Escuela Libre de Derecho, México, 2012, p.233.

respecto a las del siglo XXI. En esa ley se consideraban las concesiones por servicio de radiocomunicación, regulando las frecuencias del espectro radioeléctrico; incluía carreteras, puertos, marina mercante, aeropuertos, telefonía, telégrafos, correos, aviación civil, y todo el servicio público; el cual estaba controlado y regulado desde luego por el Estado, con particulares que coadyuvaban observando obligaciones y derechos establecidos en la misma ley. A cargo de estas concesiones, las vías generales de comunicación, y medios de transporte que circulaban en ellos, conforme a su Artículo 3, se determinó que estarían sujetos, exclusivamente a los poderes federales, y el ejército aplicaría sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, quien por muchos años estuvo a cargo de esta vigilancia y supervisión.<sup>483</sup>

La regulación de las telecomunicaciones en forma especializada en nuestro país es reciente, debido al poco avance en esta materia, considerando que inclusive, en los años 80, había muchos rezagos como acota Josué Cirino Valdés Huevo, la red técnica solamente se encontraba digitalizada un 29 %, y solamente el 18% de los hogares contaban con una línea telefónica; había 40 mil teléfonos públicos, sin tener este servicio las poblaciones menores a 50 mil habitantes.

---

<sup>483</sup> *Ley General de Vías de Comunicación*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lvgc/LVGC\\_orig\\_19feb40\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lvgc/LVGC_orig_19feb40_ima.pdf). (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019).

Con la influencia mundial en la privatización de servicios públicos, aunada a la ineficacia e improductividad de las numerosas empresas públicas, hubo un relajamiento de la política comercial, al permitir más importaciones, siguiendo el modelo norteamericano, basado en la competencia.<sup>484</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, contenía la imperiosa necesidad de expandir y modernizar las telecomunicaciones, por medio de grandes inversiones, aprovechando la participación de grupos de particulares, para no desviar los recursos públicos y destinarlos a las necesidades de salud, educación, vivienda y toda la infraestructura necesaria.<sup>485</sup>

Así, en 1989, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se desincorporó del gobierno federal la empresa de participación estatal Teléfonos de México (Telmex),<sup>486</sup> y un año después se emitió el Reglamento de Telecomunicaciones,<sup>487</sup> para normar la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (STC), como ente regulador.

---

<sup>484</sup> Valdés Huevo, Josué Cirino, "El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía" en *Eficaz, Revista de Administración Pública*, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015). Organismos Autónomos Constitucionales, México, p. 169.

<sup>485</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89\\_decre.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89_decre.pdf). (Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2019),

<sup>486</sup> Memoria Política de México, El Grupo Carso de Carlos Slim toma el control de TELMEX, Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/09121990.html>. (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019).

<sup>487</sup> Reglamento de Telecomunicaciones, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4693147&fecha=10/12/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4693147&fecha=10/12/1990). (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019).

Al irse actualizando el marco jurídico en esta materia, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se realizó una reforma constitucional al artículo 28 constitucional, en su párrafo cuarto, en donde se excluyó a las comunicaciones vía satélite, al igual que los ferrocarriles, del dominio del Estado, es decir, empezaron las privatizaciones en el sector de comunicaciones.<sup>488</sup>

El 7 de junio de 1995, se expidió una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, con el fin de tener un marco regulatorio claro y seguro, y la promoción de la competencia en el sector, abrogando la anterior ley de 1940, en cuyo artículo décimo primero, señala:

DÉCIMO PRIMERO. A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación.<sup>489</sup>

Consecuentemente, mediante decreto presidencial de 9 de agosto de 1996 apareció la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), como un

---

<sup>488</sup> Decreto por el que se declara reformado el artículo cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4870131&fecha=02/03/1995](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4870131&fecha=02/03/1995). (Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2019)

<sup>489</sup> *Ley Federal de Telecomunicaciones*, Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4875109&fecha=07/06/1995&cod\\_diarario=209157](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4875109&fecha=07/06/1995&cod_diarario=209157). (Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2019).

órgano desconcentrado de la SCT, subordinada al Poder Ejecutivo, en donde le otorga “la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país,” con el fin de propósito de reordenar el sector, confiriéndole la vigilancia, control, supervisión y sanción de los agentes económicos.<sup>490</sup>

Sin embargo, al publicarse el Reglamento de la SCT en 2009, desconociendo el decreto anterior, se le confirió al titular de esta dependencia, y a otras instancias, la facultad de invadir la esfera de competencia del órgano desconcentrado, lo que provocó una serie de controversias constitucionales, con posturas encontradas entre los ministros, pues este órgano dependía de la referida secretaria. Intervenía tanto la Secretaría de Estado y el organismo público descentralizado, en la misma competencia de las telecomunicaciones. Algunas veces la SCT regulaba y autorizaba, y revocaba la Cofetel, y viceversa, por lo que constantemente los asuntos se encontraban en litigio en los tribunales.

Con las reformas constitucionales del Pacto por México, en el régimen político de Enrique Peña Nieto, en sectores estratégicos, como el de Telecomunicaciones, éstas giraron en seis ejes fundamentales, lo

---

<sup>490</sup> Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4895322&fecha=09/08/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895322&fecha=09/08/1996). (Fecha de consulta: 12 de abril de 2017).

reproduzco en forma total, para que se perciba lo ambicioso del plan presidencial: <sup>491</sup>

1. Fortalecer los derechos fundamentales, con lo que se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Desde el inicio de esta reforma, son actualmente servicios públicos, de interés general; el Estado debe garantizar que éstos sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

2. Actualizar el marco legal del sector telecomunicaciones con el propósito de fortalecer la certidumbre legal, expidiendo un solo ordenamiento que regule de manera convergente el espectro, las redes y los servicios adoptando el régimen de concesión única. Se instrumentará la regulación asimétrica a la que se tienen que sujetar los agentes económicos preponderantes, previa declaratoria del órgano regulador.

3. Fortalecer el marco institucional, y crearse el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica,

---

<sup>491</sup> Peña Nieto, Enrique, segmentos del Discurso del presidente de la república con motivo de la Promulgación de Reforma de Telecomunicaciones y Competencia, 10 de junio del 2013, Disponible en: [www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.36](http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.36). (Fecha de consulta: 12 abril 2017).

como organismos constitucionales autónomos se delimitaron sus facultades para el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que nos ocupa en este apartado, regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones; otorgará y, eventualmente, revocará concesiones en la materia, y sancionará a quienes infrinjan la ley.

4. Promover la competencia, de manera que permita la inversión extranjera directa hasta en 100 por ciento en telecomunicaciones y en comunicación vía satélite; se autorizará hasta en un máximo de 49 por ciento en radiodifusión, mientras exista reciprocidad en el país, donde resida y se encuentre constituido el inversionista.

5. Impulsar la competencia entre las radiodifusoras con el fin de permitir la transmisión gratuita, sin discriminación de las señales a las empresas de televisión restringida. Las radiodifusoras tienen derecho a que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y sin discriminación por las empresas de televisión restringida.

6. Promoción de la inclusión digital por medio de una programación digital nacional, a cargo del Ejecutivo, con la infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, teniendo en cuenta las habilidades digitales. Se pretende que por lo menos el 70 por ciento de los hogares y 85 por ciento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuenten con

velocidad para descargas de información de acuerdo con los estándares internacionales.<sup>492</sup>

En este contexto, al fundarse el IFT, y otorgarle autonomía por medio de reforma constitucional, el 11 de junio de 2013, dejó de tener subordinación al Poder Ejecutivo Federal, para que sus resoluciones no tengan alguna influencia que no sea técnica, promoviendo que los usuarios tengan mejores ofertas, precios y calidad en telecomunicaciones, con el fin de generar confianza en las inversiones, y en todo el sector.

## **6.1 Fundamento Constitucional y Legal**

El Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene su fundamento constitucional, en el Decreto por el cual se reformaron diversas disposiciones de los Artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la CPEUM. En éstas se tutela la vida privada como una restricción a la garantía de manifestación de las ideas; se instituye la garantía para el derecho al acceso a las tecnologías de la información y telecomunicaciones, banda ancha e internet, y se crea, además, un organismo público descentralizado, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.<sup>493</sup>

---

<sup>492</sup> *Idem*

<sup>493</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013). (Fecha de consulta: 12 de abril de 2017).

En este caso, resulta que este organismo va a ser, según señala el apartado B, fracción V, referido con gran amplitud, como se observa:

La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información parcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial, imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

El presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.<sup>494</sup>

Más adelante, el decreto señala, en el Artículo 28 Constitucional:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes...<sup>495</sup>

Ante esto, percibo que, que se dota de autonomía, a un organismo público descentralizado, enmarcándolo con algunos rasgos de como organismo

---

<sup>494</sup> *Idem*

<sup>495</sup> *Idem*

autónomo constitucional, cuyo titular debe ser nombrado por el Senado, a propuesta del Ejecutivo Federal.

Como marco legal, el IFT emitió su estatuto orgánico, también se expidieron, la Ley Federal de Telecomunicaciones, y la ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y desde luego, toda la normatividad del ramo, acuerdos y resoluciones, manual de remuneraciones para los servidores públicos adscritos a este ente autónomo, entre muchas otras.<sup>496</sup>

## **6.2 Exposición de Motivos**

En la exposición de motivos de la referida iniciativa de reforma en materia de telecomunicaciones, fue concebida en aquella época para potenciar a México en las áreas de comunicaciones con el fin de enfrentar la competencia a nivel mundial, buscando mayores beneficios a los usuarios, aunado a un crecimiento económico, atrayendo la inversión extranjera. En ella, se tiene como modelo constitucional el estado regulador, insertando agencias independientes con el fin de que reglamenten asuntos especializados en esta materia, buscando la eficiencia en los mercados, y condiciones equitativas en la mayor amplitud de los derechos humanos. Las telecomunicaciones contaban con poca penetración e inversión, con una

---

<sup>496</sup> Decreto por el que se expiden la Ley de Telecomunicaciones y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión., Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=07&day=14>. (Fecha de consulta: 13 de abril de 2017).

infraestructura insuficiente y alto precio en los servicios; en la televisión abierta, había poca diversidad y calidad de contenidos, aunado a las altas tarifas en publicidad, por lo que la reforma ponderó:<sup>497</sup>

(...) añejas demandas que le habían sido regateadas a la sociedad, a pesar de las propuestas que de manera reiterada| presentaron al Congreso Mexicano diversas organizaciones sociales, desde aquella histórica adición al artículo sexto Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, por virtud de la cual se introdujo la frase: el derecho a la información será garantizado por el Estado.<sup>498</sup>

En otra sección de la exposición de motivos, se indica que se retoma el principio de propiedad originaria de la nación, la cual está especificada tanto en los artículos 27 y 28 constitucionales, al establecer modalidades y condiciones legales para crear una adecuada administración del espectro radioeléctrico, buscando la eficiencia, el uso social, con un régimen legal que permita la competencia, la concentración en ciertos grupos, de acuerdo con el interés público.

Con la integración del consejo consultivo del IFT, añade el mismo documento, al participar expertos en la evaluación de contenidos audiovisuales, se contribuirá a que el ente regulador, vigile las

---

<sup>497</sup> *Idem*

<sup>498</sup> *Idem*

transmisiones de radio y televisión, para que se mantengan dentro de los límites estipulados en los artículos 6 y 7 de la CPEUM. Asimismo, con el artículo segundo transitorio del citado decreto,<sup>499</sup> señala:

(...)dar lugar a que en el corpus jurídico que se propone, el órgano regulador esté en aptitud de establecer disposiciones administrativas de carácter general, que al tomar en cuenta la convergencia tecnológica, regule los servicios públicos materia de la reforma independientemente de las plataformas por medio de las cuales se presten.<sup>500</sup>

De la lectura de este documento, entiendo que entre los aspectos más que fueron parte de la discusión y propuestas para la creación de este OAC, se produjo una autoridad autónoma en sus decisiones técnicas, con personal profesional, con el fin de regular, promover y supervisar el espectro radioeléctrico, las redes y los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y desde luego, regular y mejorar la competencia en esta materia.

### **6.3 Naturaleza Jurídica**

El Instituto Federal de Telecomunicaciones, tuvo en el Artículo 28 de la CPEUM, su definición como organismo autónomo constitucional, en donde se expresa que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, que

---

<sup>499</sup> *Idem*

<sup>500</sup> *Idem*

tiene como objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Estas atribuciones son fundamentales debido a que tiene bajo su responsabilidad la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, así como las redes, y toda la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, con acceso a la infraestructura activa, pasiva y los insumos esenciales.<sup>501</sup>

En su ley y en su estatuto orgánico, se reitera que el Instituto es un “órgano” público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento; en el Artículo 7° de su ley, se indica que los funcionarios del Instituto deben guiarse por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, imparcialidad, certeza, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas; y desempeñarán su función con autonomía y probidad.<sup>502</sup>

Por lo tanto, como lo prevé su fundamento constitucional, tiene este OAC la autonomía en el manejo de su presupuesto, para configurar su estructura, percepciones de sus servidores públicos, y como se mencionó en párrafos anteriores, la expedición de reglas de operación para las telecomunicaciones y servicios de radiodifusión, sin interferencia de otros poderes, lo cual considero, es primordial para tener autonomía.

---

<sup>501</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28*, Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Fecha de consulta: 14 de abril de 2017).

<sup>502</sup> Decreto por el que se expiden la Ley de Telecomunicaciones..., *cit.*

## 6.4 Competencia

Como se señala en el multicitado precepto constitucional, este Instituto tiene a cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6° y 7° de esta Constitución.<sup>503</sup>

Más adelante se fija en su ley, que este OAC es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, con la aplicación de las leyes que se establecieron para la COFECE, para regular de forma asimétrica a los participantes en estas áreas, eliminando en forma eficaz todas las barreras que existan en la competencia y permitir la libre concurrencia. Al Instituto le corresponde el otorgamiento, revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.<sup>504</sup>

En el párrafo III, del artículo octavo transitorio, del decreto de reformas del 11 de junio de 2013, se indica:

---

<sup>503</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28..., cit.*

<sup>504</sup> Decreto por el que se expiden la *Ley de Telecomunicaciones..., cit.*

El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.<sup>505</sup>

Una de sus funciones primordiales, es imponer límites a la concentración tanto regional como nacional de las frecuencias, otorgar concesiones y evitar la concentración de los medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones, dirigidas a un solo mercado o misma zona de cobertura geográfica; con la facultad de ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites. En el artículo Décimo cuarto transitorio, del mismo decreto se obliga al Instituto a realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos de la política de inclusión digital universal.<sup>506</sup>

## **6.5 Características**

Este organismo autónomo constitucional tiene sus características señaladas, en los citados, Artículo 28 Constitucional, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como en el Estatuto Orgánico: es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

---

<sup>505</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º., 7º, 27, ..., *cit.*

<sup>506</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º., 7º, 27, ..., *cit.*

Tanto la Comisión Federal de Competencia Económica como el Instituto Federal de Telecomunicaciones, dotados de autonomía en el mismo precepto constitucional, son independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, rigiendo su funcionamiento en doce fracciones, las que denotan sus características:

- I.Dictarán sus resoluciones con plena independencia
- II.Ejercerán su presupuesto en forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III.Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV.Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V.Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
- VI.Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones,

acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley...<sup>507</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que estos organismos autónomos constitucionales son considerados en un concepto de Estado Regulador, como se refiere en la siguiente jurisprudencia:

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes-de los órganos políticos y de los entes regulados-para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el

---

<sup>507</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28..., cit.*

disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por

referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes Clásicos.<sup>508</sup>

Como se percibe, se estipulan ampliamente las características que conforman a este organismo, en la CPEUM como en sus leyes, a al igual que a la Comisión Federal de Competencia Económica, a la cual me referiré más adelante, a diferencia de los otros OAC's, que fueron establecidos previamente; inclusive son considerados por el Poder Judicial Federal, de acuerdo a la Jurisprudencia citada, con funciones que requieren diálogos técnicos, ajenos a la área legislativa, y con facultades “cuasi legislativas, cuasi ejecutivas y cuasi judiciales”.

## **6.6 Designación de sus Integrantes**

Los integrantes de los órganos de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como lo indica el precepto constitucional, estarán conformados por siete comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal previa ratificación del Senado, según se inscribe en el decreto de reforma. Los

---

<sup>508</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Estado Regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Época: Décima Época. Registro 20100881. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Publicación: 22 de enero de 2016 11:30 h. Materia(s): (Constitucional). Tesis: P./J. 46/2015 (10ª.), Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2010881&Tipo=1>. (Fecha de consulta: 14 de abril de 2017).

comisionados tendrán una retribución ajustada a lo previsto en el Artículo 127 constitucional; sólo 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.<sup>509</sup>

En el alusivo decreto de reformas se indica que, en forma muy amplia, contraria a los demás OAC's, el procedimiento para nombrar a los integrantes de estos entes fue fijado en el artículo 26 constitucional, y es el siguiente:

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

Los comisionados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Mayor de treinta y cinco años

---

<sup>509</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28...*, cit.

Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; Poseer título profesional;

Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;

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

No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y

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

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta

Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

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

Los aspirantes para designar como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrados por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante del comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una

nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre los aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro de un plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.<sup>510</sup>

También, se indica que, todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables el órgano interno de control de la Comisión Federal de Competencia Económica, y del Instituto Federal de Telecomunicaciones contará con un titular que será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos de la ley.<sup>511</sup> Al cumplir con lo ordenado, con respecto al nombramiento del titular del órgano de control de este OAC, el

---

<sup>510</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28..., cit.*

<sup>511</sup> *Idem.*

30 de abril de 2019, el pleno de ese órgano legislativo se designó a Gricelda Sánchez Carranza.<sup>512</sup>

Estos entes autónomos, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, de la lectura de los requisitos para sus integrantes, distingo que, son los únicos OAC's que cuentan con un comité de evaluación para una selección previa de los comisionados, integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Este comité enviará una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, con las más altas calificaciones aprobatorias, al titular del Ejecutivo Federal para proponer uno al Senado, en caso de que no se tenga el número de aspirantes, se emitirá nueva convocatoria.<sup>513</sup> Este procedimiento de selección, es diferente a los demás OAC's, pues existe un comité para evaluar a los aspirantes, antes de ser enviados en la propuesta tanto para el Poder Ejecutivo Federal, y al Senado.

En el presente régimen presidencial, el 10 de enero de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó la controversia constitucional No. 7/2019, promovida por el IFT, demandando a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal, por la aplicación de

---

<sup>512</sup> Cámara de Diputados sesión del martes 30 de abril de 2019, Disponible en: [http://www.sil.gob.mx/Calendario\\_Sesiones/MxM.php?CveSesion=3870892&Sesion=1&Fecha=2019-04-30&strTipoSesion1=Sesi%F3n%20Ordinaria](http://www.sil.gob.mx/Calendario_Sesiones/MxM.php?CveSesion=3870892&Sesion=1&Fecha=2019-04-30&strTipoSesion1=Sesi%F3n%20Ordinaria). (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

<sup>513</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28...*, cit.

la Nueva Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que obliga a este OAC como a todos los demás, a disminuir sus salarios. La sentencia emitida al respecto, en mayo de 2019, dicha controversia quedó sin materia como todas las demás.<sup>514</sup>

Para el 22 de noviembre de 2019, el IFT advirtió que realizaría un análisis para saber cuáles son los proyectos que deberá cancelar o posponer a raíz del recorte presupuestal para 2020, ya que se le asignaron 54 mil 124 millones de pesos, con una reducción del 188.76 por ciento con respecto a lo solicitado, 1.3 por ciento en términos reales respecto al asignado en 2019, y una disminución de 38.23 por ciento, acumulado desde 2014. La representación legal de este OAC argumentó que, su funcionamiento no representaba una erogación para el gobierno federal, sino que, por el contrario, también había contribuido con la recaudación para el presupuesto al participar en la licitación de espectro. De esta manera los costos de operación del IFT apenas significaban un 10 por ciento de lo que se había obtenido por su conducto.<sup>515</sup>

---

<sup>514</sup> Controversia constitucional 7/2019, Actor: Instituto Federal de Telecomunicaciones, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-15/MP\\_ContConst-7-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-15/MP_ContConst-7-2019.pdf). (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

<sup>515</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones, El IFT emite pronunciamiento sobre el presupuesto autorizado para 2020, Disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-emite-pronunciamiento-sobre-el-presupuesto-autorizado-para-2020-comunicado-712019-22-de-noviembre-2019>. (Fecha de consulta: 18 de marzo de 2019).

Con base en esta situación, este organismo nuevamente promovió otra controversia constitucional, la 1/2020, en contra del ejercicio presupuestal para el año 2020; pero se le negó la suspensión, al igual que al Banco de México y la COFECE.<sup>516</sup>

En noviembre de 2020, en el Presupuesto de Egresos, en el anexo de remuneraciones, se indica que se aplica una reducción de salarios a todos los OAC's sin que el Congreso haya resuelto todavía la aprobación de una nueva ley de remuneraciones para los servidores públicos.<sup>517</sup>

Después de conocer el fundamento constitucional y legal de este organismo autónomo, considero que, es una de los más completo, en sus características, y desde luego, su autonomía, en todos los aspectos, principalmente en el presupuestal, lo cual le da un gran margen de acción en sus funciones y metas, sin embargo, su autonomía presupuestal ha sido vulnerada.

## **7. Comisión Federal de Competencia (COFECE)**

La competencia económica se ha realizado en todo el mundo, desde el inicio del comercio, aunque en forma primitiva, incluyendo la rivalidad entre los

---

<sup>516</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones, acuerdo mediante el pleno del Instituto resuelve la definición de remuneraciones de los servidores públicos del IFT, Disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/xiv-extraordinaria-del-pleno-9-de-julio-de-2020>. (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020).

<sup>517</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Paquete Económico 2021, Disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_ppef2021](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2021). (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020).

comerciantes aplicando estrategias ante el aumento de productos y competidores, a veces en forma legal, y otras veces con artimañas, considero, con el objeto de vender sus productos y obtener ingresos, ya fuera en forma personal o por interpósita persona. Es necesario, al tomar este tema, precisar que significa la competencia económica, con la definición expresada por Jorge A. Anaya Ayala y Eugenio Ruiz Torres y Ricardo V. Trejo Guzmán:

...como una lucha por la superioridad del mercado, teniendo en cuenta que, los participantes de esta controversia son los competidores, la mayoría empresas, y los consumidores, quienes habitan en una determinada región geográfica, y candidatos a comprar lo que producen.<sup>518</sup>

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, en su artículo 28, se plasmaron límites en la competencia económica, y en la cual se señala:<sup>519</sup>

No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección de industria. Esceptuándose (sic) únicamente los relativos a acuñación de moneda, a los correos, y a los privilegios que,

---

<sup>518</sup> Anaya Ayala; Jorge A., Ruiz Torres, Eugenio, Trejo Guzmán, Ricardo V, “Evolución del Derecho de la Competencia en México,” Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie*, Año XLII, número 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1169-1200.

<sup>519</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Competitividad>. (Fecha de consulta: 12 de junio 2018).

por tiempo limitado, conceda la ley a los inversionistas o perfeccionadores de alguna mejora; y en la segunda, el mismo artículo señala:

“En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibición de impuestos; ni prohibición a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente a las relativas a la acuñación de moneda.

El país pasó por diferentes etapas económicas: desde el proteccionismo, hasta ir poco a poco abriéndose a las empresas extranjeras, y permitiendo el ingreso de productos y servicios, ante una economía global, con la que tuvo que adoptar nuevas leyes para insertarse en el mercado internacional, y desde luego buscar la inversión extranjera que llegó a competir con los proveedores nacionales. Estos antecedentes promovieron la necesidad de vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en el mercado, por lo que, en 1992, al publicarse la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>520</sup> surge un órgano desconcentrado, la Comisión Federal de Competencia Económica perteneciente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dependencia que posteriormente se convirtió en la Secretaría de Economía.<sup>521</sup>

---

<sup>520</sup> *Ley Federal de Competencia Económica*, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4705506&fecha=24/12/1992](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4705506&fecha=24/12/1992). (Fecha de consulta: 22 de agosto de 2018).

<sup>521</sup> Cfr. Anaya Ayala; Jorge A., Ruiz Torres, Eugenio, Trejo Guzmán, Ricardo V, “Evolución...”, *cit.*, p. 1170.

Al intensificarse el comercio y competencia entre México y otros países, se realizaron reformas constitucionales a los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105, en materia de telecomunicaciones y competencia, modificando el artículo 28 Constitucional, para incluir la Comisión Federal de Competencia Económica para convertirlo en un organismo constitucional autónomo, después de 20 años de ser un órgano desconcentrado en la administración pública federal.<sup>522</sup>

## **7.1 Fundamento Constitucional y Legal**

Como señala el Artículo 28 constitucional, el Estado cuenta con una Comisión Federal de Competencia Económica, 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 en los términos de nuestra Carta Magna y la legislación correspondiente.<sup>523</sup>

La nueva Ley Federal de Competencia Económica en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, siendo de orden público e interés social, y es aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de mercados. En el artículo

---

<sup>522</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013).(Fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

<sup>523</sup> *Idem*

segundo transitorio de esta ley, se abroga la Ley Federal de Competencia Económica anterior; también en su numeral séptimo, se indica que, en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la citada ley, el Congreso de la Unión debía efectuar las adecuaciones al marco jurídico para armonizarlo con los principios en materia de competencia y libre concurrencia previstos en el Artículo 28 de la CPEUM.<sup>524</sup>

En el marco legal de este OAC, se encuentran entre los acuerdos más significativos emitidos por el pleno de la COFECE, el de la emisión de su estatuto orgánico y las disposiciones regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica. También se establece la facultad para aplicar los convenios y acuerdos internacionales, los lineamientos para la notificación de concentraciones por medios electrónicos, y el Instructivo técnico de tramites electrónicos, y desde luego, incluye toda la legislación federal e internacional, referente a la materia.<sup>525</sup>

## **7.2 Exposición de Motivos**

La referida iniciativa de decreto, para la creación de este organismo, fue enviada a la Cámara de Diputados por el Titular del Ejecutivo Federal, en el marco del denominado Pacto por México, cuya propuesta iba acompañada

---

<sup>524</sup> *Ley Federal de Competencia Económica*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfce.htm>. (Fecha de consulta: 13 de junio de 2018).

<sup>525</sup> Comisión Federal de Competencia Económica, marco jurídico y normativo, Disponible en: <https://www.cofece.mx/publicaciones/marco-juridico-y-normativo>. (Fecha de consulta: 13 de junio de 2018).

con el aval de los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y Partido Verde (PV), en la LXII Legislatura.<sup>526</sup>

En uno de los puntos citados en el documento, se indica que, se va a intensificar la competencia en todos los sectores, haciendo énfasis en telecomunicaciones, transportes, servicios financieros y energía, y con ello, generar productos y servicios de mejor calidad, a menores precios. Para ello era necesario fortalecer a la COFECE con mayores herramientas legales para determinar y sancionar posiciones dominantes de mercado en todos los sectores económicos. En el documento se propone la creación de tribunales especializados en materia de Competencia Económica y Telecomunicaciones, así como el fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos con el fin de tener la mayor cobertura de servicios para la población; garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones, derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador; reforzar la autonomía, operando con reglas de transparencia e independencia, para desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones.<sup>527</sup>

Entre otros puntos, se plantea fomentar la inversión pública y privada en aplicaciones de tele-salud, telemedicina y expediente clínico electrónico; gobierno y datos abiertos; que se separen la autoridad que investiga las

---

<sup>526</sup> Pacto por México..., *cit.*

<sup>527</sup> Comisión Federal de Competencia Económico, Compendio Normativo, Disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/compendio\\_julio\\_2018.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/compendio_julio_2018.pdf). (Fecha de consulta: 15 de junio de 2019).

posibles prácticas anti competitivas y aquella que resuelve si la practica existe; se fortalece la estructura del ente, al proponer que en la designación de los siete comisionados éstos tengan un alto perfil técnico profesional, y pueden ser removibles por causas graves; las sesiones, acuerdos y resoluciones del pleno de este organismo, se harán públicas, y el titular del Órgano interno de control, será designado por la Cámara de Diputados.

### **7.3 Naturaleza Jurídica**

La naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Competencia Económica, como se establece en el Artículo 28 Constitucional, es la de un “órgano” autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y se le otorgan las facultades necesarias para eliminar las barreras a la competencia y a la libre concurrencia.<sup>528</sup>

En la ley se desglosa con mayor amplitud su naturaleza jurídica, en su Artículo 10:

(...) es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto en forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica.<sup>529</sup>

---

<sup>528</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28, ..., cit.*

<sup>529</sup> *Ley Federal de Competencia Económica..., cit.*

Cuenta, por lo tanto, con amplia autonomía, como lo muestra al señalar, entre otras, la jurídica, al poder emitir su estatuto y normas; las disposiciones regulatorias en su ley reglamentaria, como la presupuestal, orgánica y técnica; además de contar con su propio manual de percepciones de servidores públicos, y plena independencia en el dictado de sus resoluciones.

## **7.4 Competencia**

La capacidad otorgada a la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentra principalmente en el Artículo 28 Constitucional:

Tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y 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.<sup>530</sup>

---

<sup>530</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28, ..., cit.*

Con su base constitucional, es una autoridad técnica, primordial para la toma de decisiones de política pública con el fin de promover la competencia mediante la expedición de medidas para eliminar las barreras que impidan ésta, regulando los insumos esenciales, entre todos los grupos económicos, y así beneficiar a los consumidores, con mejores servicios y precios, con equidad en todos los grupos económicos.<sup>531</sup>

## **7.5 Características**

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al Artículo 28 constitucional, con la que se creó la COFECE, se desprenden las características de este ente: inmediatez, paridad de rango, autonomía, inmunidad, esencialidad y dirección política, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, en la fracción VII, del artículo 12 de su ley, la LFCE, no así en el texto constitucional, se le otorga la atribución de ejercer su presupuesto en forma autónoma, crear los órganos y unidades administrativas necesarias para su desempeño profesional, eficiente y eficaz, de acuerdo con el presupuesto autorizado.

En el artículo 47 de la referida ley, se indica la forma de integrar su presupuesto, pues la comisión autorizada por el organismo debe aprobar su proyecto y enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser integrado al del PEF. Éste se ejercerá en observancia en lo dispuesto por la

---

<sup>531</sup> *Idem*

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Se añade en el mismo apartado que el ejercicio del gasto debe efectuarse con base en los principios de eficiencia y transparencia, sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes. La Comisión tiene la libertad de hacer las adecuaciones a su presupuesto sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no se rebase el techo global de presupuesto ya aprobado. La Cámara de Diputados, se indica, en el mismo numeral, garantizará la suficiencia presupuestal con el fin de permitir que la Comisión tenga ejercicio eficaz y oportuno de sus atribuciones.<sup>532</sup>

De la lectura anterior, se desprende, que, si bien está señalado en el artículo 26 constitucional y, en su ley, que este organismo, como el Instituto Federal de Competencia Económica, ejercerán su presupuesto en forma autónoma, y que la Cámara de Diputados debe garantizar la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias. Sin embargo, a partir de 2019, el presupuesto de este OAC fue reducido,<sup>533</sup> al igual que en el respectivo a 2020,<sup>534</sup> y al de 2021.<sup>535</sup>

---

<sup>532</sup> *Ley Federal de Competencia Económica...*, cit.

<sup>533</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIV/010\\_DOF\\_28dic18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOF_28dic18.pdf). (Fecha de consulta: 10 de marzo 2019).

<sup>534</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, Disponible en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf). (Fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

<sup>535</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021..., cit.

## **7.6 Designación de sus integrantes**

En el Artículo 28 Constitucional se dispuso que los órganos de gobierno, tanto de la COFECE como del IFT, deben estar integrados por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado presidente. Previa selección del Comité de Evaluación, integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es enviada una terna propuesta al Ejecutivo Federal, para posteriormente, después de la selección, ser ratificados por el Senado. Los presidentes de cada uno de los organismos son nombrados por la Cámara de Senadores, entre los Comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.<sup>536</sup>

Este Comité debe emitir las convocatorias para cubrir las vacantes de los comisionados, integrar y enviar al Ejecutivo las listas de aspirantes a ocupar las vacantes; seleccionar instituciones de educación superior a las cuales solicitar opinión para la elaboración y aplicación de los exámenes a los aspirantes; y entre otras facultades, sus actos son inatacables, por lo que no procede ningún medio de defensa, ordinario o extraordinario, incluyendo el juicio de amparo, ni podrán ser modificados o revocados por autoridad alguna.<sup>537</sup>

---

<sup>536</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28...*, cit.

<sup>537</sup> *Idem*

Otra novedad en este organismo y en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, es que, para ser comisionado, entre otros requisitos, el precepto constitucional señala que debe haberse destacado la persona, cuando menos tres años, en forma importante en actividades profesionales, sea en el servicio público o en el académico, en áreas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda, requisitos que no se señalan para los demás OAC's. Se estipula que no pueden ser comisionados quienes hubieran ocupado cargos como secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, (hoy de la Ciudad de México) durante el año previo a su nombramiento.<sup>538</sup>

Una de las limitaciones que existe para la actividad de los comisionados después de concluido su encargo, es que por un plazo equivalente a una tercera parte del tiempo que ejercieron su función, no pueden desempeñarse como consejeros, administradores, directores, gerentes, directivos, ejecutivos, agentes, representantes o apoderados de un Agente Económico que haya sido sujeto a alguno de los procedimientos previstos en esta ley durante el desempeño de su cargo. Desde luego, esta disposición también es una novedad en los organismos autónomos constitucionales con respecto a la selección de sus integrantes. Los comisionados son sujetos de juicio

---

<sup>538</sup> *Idem*

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. Es el Senado, integrado por sus dos terceras partes, que puede remover a los comisionados de su encargo por falta grave en el ejercicio de sus funciones.<sup>539</sup>

El titular de su titular de su órgano interno de control debe ser designado por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, como lo dispone su ley, no obstante, la Junta de Coordinación Política, acordó los esfuerzos y el diálogo para la designación de este servidor público, sin que hasta finales de 2020 no ha sido designado.<sup>540</sup>

El régimen laboral, el personal que preste sus servicios en la Comisión, se rige por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 de la CPEUM y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y todos los servidores públicos serán considerados trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que desempeña, según el artículo 50 de su ley.<sup>541</sup>

Cabe señalar que en este OAC, como en la mayor parte de los demás organismos, existe un manual de percepciones que tiene que presentarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con los sueldos de sus servidores públicos, pero al inicio de esta administración se publicó el

---

<sup>539</sup> *Idem*

<sup>540</sup> Cámara de Diputados XIV Legislatura, Avalan titulares..., *cit.*

<sup>541</sup> *Ley Federal de Competencia Económica...*, *cit.*

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, las remuneraciones de los servidores públicos a nivel general, por lo que la COFECE en la última sesión del pleno en 2018, decidió presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte contra la Ley Federal de Remuneraciones. En la controversia referida, se señala que dicha ley “adolece de definiciones que generan incertidumbre sobre cómo deben regularse las remuneraciones de los servidores públicos de la COFECE”, siendo que es un “órgano” constitucional autónomo con especialización técnica determinada en el Artículo 28 Constitucional; el salario del Titular del Ejecutivo debe tener parámetros muy claros para que su definición no quede sujeta a la discrecionalidad, además se requiere de una certeza para los procesos de reclutamiento y permanencia de personal.<sup>542</sup>

Se agrega el documento, que la COFECE tiene un régimen especial en la CPEUM, como organismo autónomo que cuenta con los elementos para regular sus sueldos de ese nivel. Al igual que otros OAC’s, presentó la controversia constitucional 5/2019 para impugnar sus sueldos y prestaciones.<sup>543</sup>

Con respecto a su presupuesto, se le otorgó a este organismo, un presupuesto de 582 millones 803 mil 241 millones de pesos para el ejercicio

---

<sup>542</sup> Controversia Constitucional 5/2019, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Constitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Disponible en:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-25/MI\\_ContConst-5-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-25/MI_ContConst-5-2019.pdf). (Fecha de consulta: 25 de febrero de 2019).

<sup>543</sup> *Idem*

fiscal de 2019, menor al del año anterior, según dictamen aprobado en el Congreso.<sup>544</sup>

Para el presupuesto de 2020, promovió otra controversia constitucional la 2/2020, en la cual se le negó la suspensión provisional, por parte de la ministra Yasmín Esquivel, quien consideró que sería un desacato a una prohibición expresa al artículo 127 constitucional, fracción II. En noviembre de 2020, según el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021, se redujeron los salarios de este organismo, sin que el Congreso haya calculado hasta la fecha, cómo se integra el sueldo presidencial.<sup>545</sup>

Ante esta injerencia por parte de la Cámara de Diputados, vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en sueldos y remuneraciones de los servidores públicos de este organismo autónomo, detecto, que se está vulnerando su autonomía presupuestal, y, por lo tanto, afectando a sus funciones y metas. El presupuesto asignado a este organismo autónomo, para el ejercicio 2021, fue de \$598,670,029, con el fin de realizar sus tareas asignadas, pero teniendo que reducir sus sueldos y estructuras.<sup>546</sup>

---

<sup>544</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, Disponible en: [www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf). (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2020).

<sup>545</sup> Controversia Constitucional 2/2020, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Constitucionalidad, Suprema Corte de Justicia, Disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_ppef2021](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2021). (Fecha de consulta: 16 de noviembre 2020).

<sup>546</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021..., cit.

La revisión de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación, a este organismo en 2018, se refirió a la Evaluación de la Política Pública de Apoyo a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. El objetivo de esta evaluación fue la revisión de las acciones del organismo, relativa a su afectación al desarrollo de las empresas en cuestión. La Cofece informó que su mandato constitucional es garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones, al funcionamiento es garantizar la libre concurrencia y competencia económica. Al respecto la ASF, señaló que dentro del marco jurídico de este OAC no se encuentra expresa la atención a las micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante, las acciones llevadas a cabo por la COFECE crean un entorno propicio para el desarrollo oportuno de todas las empresas. Al 31 de diciembre de 2019, la ASF no ha emitido respuesta de la referida auditoría, sin señalar comentarios o recomendaciones que deban ser atendidas.<sup>547</sup>

La COFECE cuenta con la atribución para contratar despachos o consultorías externas para evaluar su desempeño, por lo que, en 2019, acordó con el despacho Prieto, Ruiz de Velasco y Compañía, S. C, para auditar los estados analíticos de ingresos presupuestales y del ejercicio

---

<sup>547</sup> Comisión Federal de Competencia Económica, Reporte de Auditorías Internas y externas 2019, Disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/05/Reporte\\_Auditorias\\_COFECE\\_2019.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/05/Reporte_Auditorias_COFECE_2019.pdf). (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

presupuestal del gasto, así como los estados financieros correspondientes al ejercicio fiscal 2018. Esta auditoría se realiza con base en la ley General de Contabilidad Gubernamental y el Manual de Contabilidad Gubernamental del propio organismo autónomo. Los resultados del despacho señalaron que los estados de información financiera y presupuestal de la Cofece, para el ejercicio 2018, cumplieron con los requerimientos normativos gubernamentales a los cuales está sujeta el organismo, y que los resultados están a la disposición para ser integrados en el Reporte de la Cuenta Pública Federal.<sup>548</sup>

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

Al referirme al tema de la transparencia, es primordial mencionar el derecho a la información, señalando primeramente cual es el concepto de transparencia y de información, bases fundamentales de los objetivos del organismo autónomo constitucional denominado Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la Información y Protección de Datos Personales

El significado de transparencia, según el Diccionario de la Real Academia Española, es el siguiente:

---

<sup>548</sup> *Idem*

la cualidad transparente, y un cuerpo transparente, porque permite ver los objetos con nitidez a través de él, translucido, transparente, que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse o claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.<sup>549</sup>

Con relación a la información, el vocablo proviene del latín *informare* (poner en forma), por lo que es una noción abstracta, si bien tiene una connotación relacionada a una de nuestras principales libertades que es la opinión, conjuntamente con la expresión de informaciones e ideas, a través de cualquier medio, es un elemento susceptible de ser transmitido por un signo o combinación de signos, o como un proceso físico-mecánico, o electrónico de transmisión de datos, teniendo como connotación el elemento referencial acerca de un hecho.<sup>550</sup> En sentido general, como lo determina Julio Téllez, es “un conjunto de datos constituye una información.”<sup>551</sup>

La libertad de expresión y de imprenta en nuestro país, están reconocidas desde 1811, como lo cita el maestro Jorge Carpizo, en el documento “Elementos Constitucionales de 1811,” de Ignacio López Rayón, el cual señala en su artículo 29:

---

<sup>549</sup> Diccionario de la Lengua Española, Disponible en: <https://dle.rae.es/transparencia?m=form>. (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2019).

<sup>550</sup> *Idem*

<sup>551</sup> Téllez Valdés, Julio. “Derecho Informático”, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie A, Fuentes: Textos y Estudios Legislativos, Núm. 75, Ed., México 1991. p. 42.

Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos meramente científicos y políticos, con tal de que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas (...) <sup>552</sup>

Con el citado artículo, se pretendía excluir los asuntos religiosos, que significaban una huella en la Colonia, encima de los ideales de libertad, fueron bases para la libertad de expresión y democracia.

En años posteriores, en el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el cual fue expedido en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, se fijó que no deb  prohibirse a ningún ciudadano, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar opiniones por medio de la imprenta, a menos que en ellas atacara el dogma, turbara la tranquilidad pública u ofendiera el honor de los ciudadanos. En toda la historia, se ha contemplado en diversas formas, tanto en documentos fundamentales y constituciones, el derecho a la información y la libertad de expresión, a veces sin mucha eficacia, pero establecidos tanto constitucional como legalmente, a lo largo de nuestra vida democrática. <sup>553</sup>

---

<sup>552</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *Constitución e información*, Carbonell y Valadés (coord.), Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI, México, UNAM, Cámara de Diputado LVII Legislatura, 2004, p. 34. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/48/14.pdf>. (Fecha de consulta: 19 de mayo de 2019).

<sup>553</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1814/10/22-octubre-1814-Decreto-Const.-para-la-Libertad-de-la-Amer-Mex.pdf>. (Fecha de consulta: 3 enero de 2019).

El INAI tuvo, antes de su creación, la participación de diversos grupos que pugnaron por la libertad de expresión, desde la Constitución de 1917, en su Artículo 6o, se consagró ésta, para arribar a 1977, mediante reforma constitucional, a lograr su autonomía como un órgano garante de dos derechos fundamentales como lo son, el del acceso a la información pública y el de protección de datos personales.<sup>554</sup>

En esta reforma, nos señala Eduardo Andrade Sánchez, que, con la adición al artículo 6 constitucional, surgieron tres garantías: en primer término, la garantía individual, ya que el Estado tiene que abstenerse de requerir judicial o administrativamente a cualquier persona por la manifestación de sus ideas, salvo que exista legalmente una razón establecida: en segundo plano, como una garantía social al preservar el derecho de todos los integrantes de la sociedad a recibir información por parte de los medios de comunicación masiva, y finalmente, la tercera, el derecho que tienen los ciudadanos a requerir al Estado, información de ciertas características respecto de las actividades del mismo, implicando una obligación por parte de éste.<sup>555</sup>

Con respecto a la naturaleza jurídica del derecho a la información, Miguel Ángel Granados Chapa, señala que éste es un derecho social, cuyos titulares

---

<sup>554</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, “La Autonomía Constitucional del órgano Garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, *Revista de Administración Pública*, No.138...*cit.*, p. 139.

<sup>555</sup> *Cfr.* Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, México, Oxford University Press, México, 199, p. 63.

son los ciudadanos, y se convierte en derecho individual cuando cada uno de ellos lo ejerce en forma aislada o actuando en grupo, punto crucial en los derechos humanos.<sup>556</sup>

A raíz de la expedición de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en donde se refiere su finalidad: la de proveer lo necesario a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.<sup>557</sup> Posteriormente, en 2002, mediante decreto presidencial, fue establecido el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Artículo 1.-El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.<sup>558</sup>

Las principales funciones de este organismo público descentralizado, eran promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la

---

<sup>556</sup> Cfr. Granados Chapa, Miguel Ángel, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1981, pp. 139 y 140.

<sup>557</sup> *Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG\\_orig\\_11jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf). (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

<sup>558</sup> Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002). (Fecha de consulta: 12 de mayo 2019).

información y proteger los datos personales a cargo de las dependencias y entidades; regular en materia de acceso a los datos de la administración pública federal; resolver las controversias generadas entre particulares y la administración pública y supervisar la aplicación de la ley en la materia.<sup>559</sup>

Para el 20 julio de 2009, se publicó una reforma al artículo 16 constitucional para introducir los derechos de acceso, rectificación, cancelación de los datos personales, expidiendo la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, con la que se ampliaron las atribuciones del entonces Instituto Federal de Transparencia, modificando el nombre al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.<sup>560</sup>

Al estar subordinado este organismo público descentralizado no sectorizado de la APF, carecía de muchas facultades, como era que su competencia se constreñía al ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y con ello la falta de credibilidad en sus actuaciones, cuestionando su imparcialidad.<sup>561</sup>

Señala Patricia Kurczyn, que, antes de la citada reforma no se contaba con una ley ni con un órgano o institución especializada en la materia,

---

<sup>559</sup> *Idem*

<sup>560</sup> Senado de la República, artículo 16 constitucional, Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/18956#:~:text=%22Art%C3%ADculo%2016.-,Nadie%20puede%20ser%20molestado%20en%20su%20persona%2C%20familia%2C%20domicilio%2C,la%20causa%20legal%20del%20procedimiento.](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/18956#:~:text=%22Art%C3%ADculo%2016.-,Nadie%20puede%20ser%20molestado%20en%20su%20persona%2C%20familia%2C%20domicilio%2C,la%20causa%20legal%20del%20procedimiento.) (Fecha de consulta 22 de enero 2021).

<sup>561</sup> *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>. (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

solamente lo que señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una resolución, con el antecedente de una solicitud de información que se realizó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se le requirió información sobre el monto de la deuda pública en el sexenio de López Portillo, sin obtener respuesta.<sup>562</sup>

El razonamiento de dicha resolución fue;

(...) el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifiesta de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.<sup>563</sup>

Con una reforma constitucional en materia de transparencia, publicada el 7 de febrero 2014, se dotó de autonomía constitucional a este organismo,

---

<sup>562</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, “La Autonomía Constitucional ...”, *cit.*, p.141.

<sup>563</sup> Amparo en revisión 10556/83, interpuesto por IGNACIO Burgoa Orihuela, en contra de la resolución del Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, *Semanario judicial de la federación, Tomo X, Octava época, octubre 1992*, p. 71.

innominado, su denominación fue a través de su ley.<sup>564</sup> Mantuvo su denominación como IFAI, hasta que se expidió su ley reglamentaria, en mayo de 2016 cuando se abrogó la anterior ley, y cambió su título a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).<sup>565</sup>

## **8.1 Fundamento Constitucional y Legal**

El fundamento constitucional del INAI se encuentra, en el Artículo 6°, apartado A, fracción VIII, se describen las características y funciones muy ampliamente, en los primeros párrafos, a diferencia de la mayor parte de los OAC's, y a la letra dice:

- VII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a

---

<sup>564</sup>*Gaceta del Senado LXII/1PPO-8/366867*. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 11, 116 y 122 de la CPEUM, que presentan senadores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y PV”, México, Disponible en [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-/assets/documentos/iniciativa\\_pri.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-/assets/documentos/iniciativa_pri.pdf).(Fecha de consulta: 7 de junio de 2019).

<sup>565</sup> *Ley general de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_130820.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf). (Fecha de consulta: 7 de junio de 2019).

la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.<sup>566</sup>

El organismo cambió la denominación, de IFAI a INAI, con la Ley General de Transparencia y acceso a la información pública, la cual se publicó a casi dos años de haberse efectuado la reforma constitucional, como está citado anteriormente, conservando entre otras facultades como la de brindar información sobre los tratados internacionales ratificados por México, así como verificar el cumplimiento de otras leyes y lineamientos inherentes a su ámbito de competencia.<sup>567</sup>

En 2016, se publicó el decreto por medio del cual se abrogó la citada ley reglamentaria,<sup>568</sup> y se expidió una nueva, con la misma denominación: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y

---

<sup>566</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 6, Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2018).

<sup>567</sup> *Ley general de Transparencia y Acceso a la Información...*, cit.

<sup>568</sup> *Idem*

posteriormente se publicó la Ley General de Protección de Datos de Sujetos Obligados.<sup>569</sup>

El marco legal de este organismo, como los demás OAC's es muy amplio, en tratados y convenios en materia internacional, federal y estatal, además de sus disposiciones internas, como su código de ética, reglamento interno, y lineamientos, reglas de las sesiones del pleno, reglamento del comité de valoración documental, acuerdos y circulares, expedidos por el propio organismo.<sup>570</sup>

## **8.2 Exposición de Motivos**

La modificación al artículo 6 constitucional, con la cual se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones, estableció el principio general de publicidad de datos que se encuentren en posesión de las autoridades, referentes a personas físicas y morales que reciban dinero público. La justificación para la creación del INAI como organismo autónomo, se encuentra en la iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reformaron los artículos 6º, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la CPEUM. Desde luego, la intención del legislador fue la independizar a este organismo de la APF, con el objetivo de garantizar los derechos de acceso a la

---

<sup>569</sup> Decreto por el que se expide la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, *Diario oficial de la federación* de 26 de enero de 2017.

<sup>570</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, normatividad vigente histórica, Disponible en: [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1870](https://home.inai.org.mx/?page_id=1870). (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2018).

información y protección de datos personales, así como los derechos de tutela para la transparencia y rendición de cuentas. Se reforzaron sus atribuciones y facultades, con lo que se planteó un gran reto institucional, para cumplir con las demandas de los gobernados, integrando nuevas estructuras internas.<sup>571</sup>

(...) es prioritario dotar de plena autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Se trata de fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el máximo organismo responsable para garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en todo el país.

(...) queremos hacer irreversible su desempeño como órgano autónomo, ampliar su mandato para todos los poderes, organismos y entidades federales y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y la completa garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes

---

<sup>571</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentan senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. México, *Gaceta del Senado LXII/1PPO-8/36867*, Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/36867](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/36867). (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2018).

gubernamentales. Se trata sin duda de la vía más segura para garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad.<sup>572</sup>

De la lectura de la referida reforma constitucional, se desprende que se ordenó la creación de organismos autónomos en cada una de las entidades federativas en materia de transparencia y protección de datos, y la expedición de sus respectivas leyes, para armonizarlas con las federales, en el plazo establecido de febrero de 2014 a mayo de 2016, creando la normatividad necesaria, aunque sin precisar el apoyo presupuestal federal y local, según lo percibo.

### **8.3 Naturaleza Jurídica**

La naturaleza jurídica del INAI se transformó al pasar de organismo público descentralizado, a uno autónomo, desde el cambio de su nombre, convirtiéndose en una institución nacional, aumentando el número de sus comisionados, estructura y competencia. Tanto en el artículo 6° Constitucional, como en su Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en su artículo 17, se desprende que, el INAI es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica, un patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión y capacidad de decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su estructura, responsable de garantizar en el

---

<sup>572</sup> *Idem*

ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.

## **8.4 Competencia**

La competencia del Instituto Nacional de Transparencia se fijó en el artículo 6°. Constitucional, en su párrafo cuarto:

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo que forme parte de algunos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos.<sup>573</sup>

Por lo que, sus funciones consisten en propiciar el acceso a la información y protección de datos personales, la promoción del pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales. Garantizar tanto la transparencia como la apertura de las instituciones públicas; la coordinación del Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de datos Personales; el impulso del desempeño organizacional y promover un modelo institucional de servicio

---

<sup>573</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 6..., cit.*

público orientado a resultados, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.<sup>574</sup>

Este Instituto debe garantizar, que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad, entregue al solicitante la información pública que le sea requerida, garantizar 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. Al tener entre uno de sus principales mandatos, la protección de datos personales, los cuales tienen gran valor y utilidad para cada particular, y la vida pública, ya que las instituciones gubernamentales reúnen considerable cantidad de éstos para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones constitucionales y legales; en la vida privada y en las empresas, éstos son elementos para la competencia y el incremento del valor de sus ganancias.<sup>575</sup>

En el párrafo tercero, del citado artículo 6°. en el numeral VIII, se indica:

---

<sup>574</sup> *Idem*

<sup>575</sup> *Idem*

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.<sup>576</sup>

En los Estados de la República, de acuerdo con la CPEUM, actualmente se han creado 33 órganos de transparencia especializados, imparciales y autónomos que garantizan el derecho a la información, los cuales están integrados en 31 órganos estatales, además del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y el INAI.<sup>577</sup>

Desde sus inicios, este OAC ha tenido divergencias con una parte de los demás organismos autónomos debido a que estos últimos se niegan a cumplir las órdenes que les emite el primero. Son ya cuatro OAC's que han promovido 12 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la información que les ha sido requerida por el INAI, sin embargo, el estudio de éstas se encuentra en la actualidad suspendido, solamente se resolvió el de IFT, como lo refiero, más adelante.

---

<sup>576</sup> *Idem*

<sup>577</sup> Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México, Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/transparencia-en-m%C3%A9xico/%C3%B3rganos-garantes.html#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20reconoce%20la,so bre%20sus%20funciones%20y%20actividades>. (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2021).

Los OAC's que promovieron las controversias, alegaron que las órdenes del INAI invaden su ámbito de facultades, son el IFT, la COFECE, la Fiscalía General de la República, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El IFT, fue primer OAC en presentar una controversia constitucional, en 2017, motivado por negarse a dar acceso a Joel Sales, comisionado del INAI, a la grabación de una reunión privada entre servidores públicos del organismo y Tele Fácil.<sup>578</sup> En este asunto, la SCJN resolvió que las reglas de contacto entre concesionarios sí están sujetos al régimen de las leyes generales y federales de transparencia, por lo que el INAI no invadió atribuciones de IFT.<sup>579</sup>

En la exposición de motivos, para la controversia promovida por la COFECE, se sustenta en la impugnación que hizo ante la orden del INAI, para que entregara versiones públicas de correos electrónicos que fueron enviados internamente entre servidores públicos en la investigación realizada acerca de la empresa Aeroméxico y sus prácticas monopólicas.<sup>580</sup>

---

<sup>578</sup> Controversia constitucional 308/2017, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en contra de la resolución dictada el 1° de noviembre de 2017, por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el recurso de revisión RRA 4977/17.

<sup>579</sup> Controversia Constitucional 117/2018, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6089> (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

<sup>580</sup> Controversia constitucional 14/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasConstitucionales.aspx>. (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

La FGR, por su parte, expuso como motivos en su controversia presentada, por la difusión de nombres de servidores públicos pertenecientes a la misma, el INAI ordenaba publicar los nombres de los agentes del ministerio público, peritos y personal especializado en delincuencia organizada.<sup>581</sup>

El INEGI, en la controversia presentada, señala que el INAI, viola el artículo 26 de la CPEUM, en la cual se le otorga la facultad exclusiva para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica,<sup>582</sup> y en otra, por datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la información y datos de inmuebles escolares,<sup>583</sup> de las cuales, se han resuelto 3, como improcedentes.<sup>584</sup>

A su vez, el INAI promovió una controversia en contra de la COFECE, para demandar la invalidez de su reglamento de transparencia,<sup>585</sup> y al TFJA, por

---

<sup>581</sup> Controversia Constitucional 325/2019m Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-11-08/MI\\_ContConst-325-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-11-08/MI_ContConst-325-2019.pdf). (Fecha de consulta: 23 de enero de 2020).

<sup>582</sup> Controversias constitucionales 9/2019, 242/2019 y 112/2019, promovidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comunicados de Prensa, Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6091> (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

<sup>583</sup> Controversia constitucional 183/2020, promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, INEGI, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Disponible en:

<https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasConstitucionales.aspx#&&ooAILMbfe3l7F5kOXuyUnKetkij/H0Ibmrkz4D3DL8GsqIXTgeGmL P7z+FY7Po4lmReGDYbKRqxDBDwTtD2Pvj4MeKl4+OUuT4JbQ5/Gn6e5BrZldrGeGbKr3Xw=> (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

<sup>584</sup> Controversia Constitucional 117/2018, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2018-07-13/MI\\_ContConst-117-2018.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2018-07-13/MI_ContConst-117-2018.pdf). (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

<sup>585</sup> Controversia Constitucional 206/2017, Disponible en: [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1638](https://home.inai.org.mx/?page_id=1638) (Fecha de consulta 23 de enero 2020).

asumir competencia para revisar los fallos del INAI, al emitir resolución, desbordando sus facultades.<sup>586</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció precedente en julio de 2018, con 7 votos contra 3, cuando señaló la posibilidad de promover controversias contra el INAI, pese a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo prohíbe desde 2016, a todas las autoridades, cualquier tipo de litigio contra las órdenes de acceso a la información, salvo al presidente de la República en asuntos de seguridad nacional.<sup>587</sup>

Con la autonomía del INAI, en su fundamento constitucional y en su ley, se percibe que amplió su ámbito de competencia, pues creció el catálogo de sujetos obligados, al considerar sus atribuciones sobre cualquier autoridad, entidad, organismo u órgano, independientemente que formen parte de cualquiera de los tres poderes constituidos o de organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos e instituciones que manejen fondos públicos; personas físicas, morales o sindicatos que obtengan recursos públicos o que realicen actos de autoridad, en el ámbito federal.

---

<sup>586</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Controversias Constitucionales, 305/2019, 343/2019, 347/2019, 7/2020, Disponible en: [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1638](https://home.inai.org.mx/?page_id=1638). (Fecha de consulta: enero 22 de 2020).

<sup>587</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Procede la controversia constitucional contra resoluciones del INAI, siempre que se alegue invasión de esferas competenciales, Disponible:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6089&fbclid=IwAR0oUs2o9Ixde4AIXxyhDVRX2RLPxidTh5mMOMn0O75oyY9OcyUyaJAs8GU>. (Fecha de consulta: enero 22 de 2020).

## **8.5 Características**

La reforma constitucional en materia de transparencia, con la cual se dotó autonomía al Instituto, estableció en el artículo 6° sus características, como un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad de decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. Al tener independencia, ahora las decisiones del INAI son vinculantes, se toman en forma colegiada, son definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados. Tiene la posibilidad de sancionar, regular las medidas de apremio que pueden ser impuestas a los servidores públicos encargados del cumplimiento de las resoluciones, o a los integrantes de sindicatos, partidos políticos y a las personas físicas o morales que resulten responsables, incluyendo la facultad de imponerles multas.<sup>588</sup>

## **8.6 Designación de sus Integrantes**

La integración del INAI, según se indica en los artículos 18, 27, 30, 33, 51, 53, 57 de la LFTAIP y en el 5°, 12 fracción XXII del estatuto indican que debe

---

<sup>588</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 6..., cit.*

estar integrado por el Pleno, la Presidencia, el Consejo Consultivo, las unidades administrativas que establezca su estatuto, y el órgano interno de control. Indica también que, el pleno está integrado por 7 comisionados, quienes son nombrados por la Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad, así como la propuesta de grupos parlamentarios y la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los comisionados duran en su encargo 7 años, sin posibilidad de reelección, ni tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.<sup>589</sup>

Con respecto a la presidencia, entre los comisionados se elige al presidente, quien dura 3 años en su encargo, con posibilidad una vez, en sesión pública, mediante el voto secreto de los 7 integrantes del pleno, con la asistencia de todos los comisionados, y tener al menos 5 votos a favor. El periodo del actual presidente de este organismo se inició en septiembre de 2017 y concluye en septiembre de 2021. El consejo consultivo, éste debe estar integrado por 10 consejeros honoríficos que duran en su encargo 7 años, nombrados por la Cámara de Senadores, contando con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes, previa consulta a la sociedad, contando a su vez con un presidente que puede durar tres años en el encargo y debe ser electo por la mayoría de sus integrantes.<sup>590</sup>

---

<sup>589</sup> *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información...*, cit.

<sup>590</sup> *Idem*

Con este diseño transexenal del organismo, referido en el texto constitucional y en su ley, considero, se evita exponerlos a coincidir con las renovaciones de los órganos constituidos, como son el Ejecutivo y Legislativo, para mantener la imparcialidad de sus integrantes y emitir sus resoluciones con autonomía.

La Auditoría Superior de la Federación, en su última auditoría efectuada a este organismo, emitió su dictamen el 13 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, en donde señaló que ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo consistió en "Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se ejerció y registró conforme a los montos aprobados, y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas", y específicamente respecto de la muestra revisada que se señala en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el INAI cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes: Se arrendó un equipo para realizar estudios de mastografía al personal del INAI por un monto de 1,200.0 miles de pesos sin que se justificara cabalmente su contratación, además de que se constató que en el mercado existen proveedores del mismo servicio a un costo más bajo; se contrataron los servicios de un despacho contable que

presentó información inexacta respecto de los profesionistas que prestarían los servicios al INAI, y se adquirieron 3 vehículos que fueron asignados para un uso distinto del autorizado.<sup>591</sup>

Para el ejercicio fiscal de 2021, el Presupuesto de Egresos de la Federación, se le otorgó a este organismo autónomo, la cantidad de \$905,335,647, en medio de críticas del titular del Ejecutivo, quien señaló que el organismo de transparencia se creó para simular que había transparencia, y su momento más relevante fue cuando resolvió mantener en secreto las condonaciones de impuestos y la información de Odebrecht, ente que cuesta mil millones al año, dinero del pueblo. Estos organismos son “floreros”, es una simulación de la política en nuestro país.<sup>592</sup>

Este organismo, parte del Sistema Nacional de Transparencia, pretende darle homogeneidad al derecho de la información, integrando a todos los ámbitos de gobierno, evitando opacidad, que incluye la rendición de cuentas, no obstante, como todos los organismos, debe evaluarse sus metas y sus resultados, para determinar si se requiere una reingeniería estructural de estos OAC's.

---

<sup>591</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Disponible en: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019\\_0095\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0095_a.pdf). (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

<sup>592</sup> López Obrador, Andrés Manuel, Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/12/07/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-432/> (Fecha de consulta: 22 de enero de 2021).

## **9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**

En México, los programas oficiales para medir los niveles de pobreza de la población son recientes, debido a que la mayor parte de las administraciones públicas federales establecidas después de la Constitución de 1917, no ha tenido una instancia dedicada al estudio al respecto. Era el titular del Ejecutivo Federal a través de varias dependencias quien distribuía recursos, en las zonas a las cuales, a su criterio, se consideraban de bajos recursos, sin haber realizado los estudios previos, y desde luego sin evaluar el impacto de los programas dedicados para tales efectos. Gonzalo Hernández Licona, citó: “¿Cuál es el nivel de pobreza en el país?, preguntó el presidente. -El que usted diga Señor, contestó su fiel asesor,” como un diálogo común en América Latina en muchas décadas.<sup>593</sup>

Como lo cité, en páginas anteriores, durante la evolución de la administración pública federal, en 1958, se creó la Secretaría de Obras Públicas, cuya actividad absorbía una parte considerable del presupuesto federal pues se requería construir las aulas, vías de acceso a las poblaciones, mantener la salud pública, y difundir la cultura, principalmente, por lo que en el plano social las obras han sido siempre de

---

<sup>593</sup> Hernández Licona, Gonzalo, “Coneval como órgano autónomo en los hechos,” *Revista de Administración Pública*, Instituto de Nacional de Administración Pública, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015), México, p. 189.

gran importancia para el gobierno, como lo cita, Alfonso Nava Negrete, “Es sumamente rica la veta social de la obra pública”.<sup>594</sup>

Los programas para atender a la población, se implementaron en algunas dependencias de la administración pública federal, el más relevante, fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA), implementado el más reciente en 1999, cuyo objetivo era apoyar a las familias en condiciones de pobreza extrema, con recursos federales asignados, en el cual se planteó incorporar procesos continuos de seguimiento y evaluación de su operación, a través de las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública, de salud, y el Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>595</sup>

En el año 2000, en el entorno internacional tomó mayor fuerza la discusión de los temas relacionados con la política social para la búsqueda de la medición oficial de la pobreza, que permitiera obtener referencias para instaurar los programas necesarios con los cuales atender las diferentes aristas de este problema, y desde luego, efectuar una evaluación del impacto en la población, relacionado con la aplicación de estos. Se legisló para realizar la evaluación de los programas establecidos por el Ejecutivo Federal, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2000, con el propósito de que se incluyera la evaluación externa de las autoridades

---

<sup>594</sup> Nava Negrete, Alfonso, “Derecho de las Obras Públicas en ..., *cit.*”, p. 370.

<sup>595</sup> Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=4944430](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4944430). (Fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

federales, efectuando monitoreos, sin embargo, se condescendió a que éstos fueran supervisados por las mismas instancias ejecutoras de los programas.<sup>596</sup>

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene en si, como lo señalan Tonatiuh Guillén López y José Castelazo R., como un fin prioritario brindar una descripción minuciosa detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de los políticas y programas.<sup>597</sup>

Es en este marco, que surge el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2001, cuando la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy Secretaría de Bienestar, integró un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTPMP) con el fin de contar con datos oficiales. Las secretarías responsables de apoyar con recursos a las áreas más necesitadas de la población fueron cambiando su denominación y desde luego, su estructura desde 1958. En 1976 la función correspondía a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; en 1982, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; en 1992 se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social, y finalmente, en 2018, en

---

<sup>596</sup> Cfr. Hernández Licona, Gonzalo, “Coneval como órgano...”, *cit.*, 190.

<sup>597</sup> Cfr. Guillén López, Tonatiuh y Castelazo R., José, en la presentación del libro *La Evolución de políticas Públicas en México*, Coordinadores José María Ramos, José Sosa, Félix Acosta, Colegio de la Frontera del Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, p.13.

la Secretaría de Bienestar, renovando, fortaleciendo y cancelando programas dirigidos a una multiplicidad de grupos sociales.<sup>598</sup>

Durante el año 2002, finalmente se logró tener una fuente oficial, por parte del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza relativa a las cifras de número de personas en pobreza en el país, aunque con cierta desconfianza por parte de los gobernados, ya que estos números no eran comprobables, y, además, englobaban datos nacionales que no permitían desglosarse por entidad federativa, ni tampoco por cada uno de los municipios.<sup>599</sup>

En años subsecuentes, en 2004, se expide la Ley General de Desarrollo Social, con la cual se pretendió impulsar la coordinación de la política social entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, conteniendo disposiciones para la conformación de un marco de acción el cual incluía la normatividad, metodología técnica, planeación, evaluación y participación de grupos de la sociedad. Se crea un Sistema Nacional de Desarrollo Social para establecer, entre los principios más relevantes, la libertad de las personas para elegir los medios de su desarrollo personal y social; garantizar que, en forma equitativa, se tuviera acceso a todos los beneficios de esta norma, por medio de la solidaridad de grupos asociados e integrantes del

---

<sup>598</sup> *Ley General de Desarrollo Social*, Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202004%20la,la%20pol%C3%ADtica%20de%20desarrollo%20social.\(Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018\).](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202004%20la,la%20pol%C3%ADtica%20de%20desarrollo%20social.(Fecha%20de%20consulta%3A%2019%20de%20agosto%20de%202018).)

<sup>599</sup> Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP), “Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar”, México, Serie, *Documentos de Investigación* 1. Secretaría de Desarrollo Social, 2002, p. 10.

gobierno, para participar conjuntamente en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones.<sup>600</sup>

La LGDS, en su artículo 81, determina que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con el objetivo de normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, efectuadas por las dependencias públicas.<sup>601</sup>

Para regular al CONEVAL, el 24 de agosto de 2005 se expidió un decreto confiriéndole en su artículo 3° el mismo objetivo que ya tenía desde 2004, normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones inherentes a las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.<sup>602</sup>

---

<sup>600</sup> *Ley General de Desarrollo Social*, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004). (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018).

<sup>601</sup> *Idem*

<sup>602</sup> Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005) Federación, 24 de agosto de 2005. (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018).

Posteriormente, el 10 de febrero de 2014, el CONEVAL se transformó de organismo constitucional en autónomo, por medio de un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron varias disposiciones de la CPEUM en materia electoral (Decreto de Reforma), con el cual se adicionó el apartado C al artículo 26 constitucional, señalándolo como “Órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios”.<sup>603</sup>

No obstante, la reforma constitucional para otorgarle a este organismo autonomía señalada en la CPEUM, no se ha concretado, este OAC sigue funcionando como organismo público descentralizado, debido a que no ha culminado el proceso legislativo que le otorgue dicha autonomía, pues de acuerdo con el Artículo vigésimo transitorio del citado decreto de reforma al Artículo 26 Constitucional, el cual señala que,

La reforma al artículo 26 de esta Constitución entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

El Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años, dos por un periodo de

---

<sup>603</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014). (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018).

cuatro años y un consejero presidente por un periodo de cuatro años. En caso de que, en el plazo referido, no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con excepción del Secretario de Desarrollo Social, los integrantes del Comité Directivo del organismo descentralizado referido en el párrafo anterior, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán ser considerados para integrar el nuevo órgano autónomo que se crea.

El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.<sup>604</sup>

Hasta a finales de 2020, y desde el 10 de febrero de 2014, el Congreso de la Unión no ha culminado con la aprobación de la reforma secundaria, ni con la integración del Consejo General de Coneval, para la cual se fijó un plazo de 60 días a partir de la referida publicación de la citada reforma constitucional. En cambio, sí se realizaron las modificaciones referentes a la reelección y creación del Instituto Nacional Electoral (INE), incluido en

---

<sup>604</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas..., *cit.*

esa misma modificación de la CPEUM, como lo indiqué en el apartado de este último organismo constitucional.

## **9.1 Fundamento Constitucional y Legal**

Como cité en líneas anteriores, el fundamento constitucional del CONEVAL se encuentra en el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral, con la adición del apartado C al artículo 26 constitucional, en donde se convierte a este organismo en autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.<sup>605</sup>

A raíz de esta reforma, varios grupos integrantes del PAN, PRD, PRI y Movimiento Ciudadano, en la Cámara de Diputados, presentaron, de acuerdo al artículo Vigésimo del Decreto de Reforma, propuestas para la ley para el CONEVAL, teniendo como resultado que el pleno de la Cámara de Diputados aprobara, el 9 de octubre de 2014, el dictamen con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, reformando, adicionando y derogando diversas disposiciones de la, para garantizar su plena autonomía.<sup>606</sup>

La Ley General de Desarrollo Social expedida en 2004, dispone su respectivo reglamento; estatuto orgánico; manual de organización; políticas laborales;

---

<sup>605</sup> *Idem*

<sup>606</sup> Cámara de Diputados, XIV Legislatura, México, *Boletín de Prensa No. 4506*, Dictamen que expide *Ley del Coneval*, 28 octubre, 2014.

políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como las bases generales para el registro, afectación, disposición final y baja de bienes muebles. En esta, se instauró su nueva estructura, con CONEVAL, las unidades administrativas que estableciese su estatuto, su contraloría interna, y los recursos financieros que le asignase la Cámara de Diputados, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la designación de los consejeros.<sup>607</sup>

El referido documento conteniendo esta ley, fue remitido al Senado para sus efectos constitucionales, en donde se precisa que el Consejo Nacional deberá emitir los lineamientos o criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, evaluación de los programas, metas y acciones de la política del desarrollo social, tanto como las recomendaciones en términos de ley.<sup>608</sup>

Sin embargo, la ley no fue aprobada por el Senado, se detuvo su trámite, y al no concluirse el proceso legislativo, el ente permanece hasta la fecha como organismo público descentralizado, por lo cual tiene 2 decretos diversos como fundamento: el primero creado en 2004, por medio de la Ley General de Desarrollo Social, el segundo, el cual lo transformó en OAC, en 2014, y

---

<sup>607</sup> *Ley General de Desarrollo Social...*, cit.

<sup>608</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas..., cit. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos1/docs/relevantes/RCMPE\\_1-6.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCMPE_1-6.pdf). (Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018).

al no haberse expedido una nueva ley, la anterior, la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, sigue vigente.

## **9.2 Exposición de Motivos**

En la exposición de motivos para lograr la autonomía de este organismo, al modificar el artículo 26 constitucional, dichas propuestas fueron presentadas por los senadores Graco Ramírez Garrido Abreu del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Ricardo Fidel Pacheco del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y José Rosas Aispuro Torres del Partido Acción Nacional (PAN), así como Joel González Díaz y José Francisco Yunes Zorrillas, ambos del PRI. Por su parte la bancada de Senadores del PAN sustentó su posición, partiendo de que en México la democracia debe ser construida con respeto a los Derechos Humanos y la división de poderes, que permita tener un sistema de pesos y contrapesos, en el cual, cada uno de los poderes vigila el quehacer de los otros.<sup>609</sup>

En el mismo documento, el grupo de representantes, indica que, en el sistema de división de poderes, se han instaurado OAC's tienen como objetivo principal la rendición de cuentas ante los otros poderes, y que la pobreza en estos días es una situación que no permite a los gobernados el

---

<sup>609</sup> Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/062\\_DOF\\_05jun13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/062_DOF_05jun13.pdf). (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2018).

acceso a recursos para satisfacer necesidades tanto físicas y psíquicas básicas, lo cual propicia sometimiento por falta de suministro de alimentos, vivienda, asistencia sanitaria, educación y a los servicios como agua, alumbrado, transporte y telefonía, entre otros. Aunado a todos estos requerimientos, indicaron los legisladores, la labor desde el Congreso de la Unión, se debe dirigir a la lucha en contra de la pobreza hasta ser extinguida, sin que obtengan beneficios quienes manejan los programas de desarrollo social, por lo cual es indispensable la existencia de un organismo autónomo que evalúe las políticas públicas inherentes a este problema, y realizar la medición de manera objetiva, sin participación política.<sup>610</sup>

Por su parte, la senadora Lorena Cuellar, del PRD, propuso que la autonomía con la que se pretendía dotar al CONEVAL, no solamente le confiriera a este ente el control y la medición acerca del desarrollo social en el país, sino también jerarquizar y orientar las prioridades, objetivos y metas en la materia. El citado dictamen de ley se aprobó en lo general y particular, con 412 votos a favor, uno en contra y tres abstenciones, se instituyó que este organismo dejara de pertenecer a la SEDESOL, para efectuar, en forma autónoma, la evaluación de la política social en los estados y municipios, con acceso efectivo a derechos sociales, y con patrimonio e identidad jurídica propios.<sup>611</sup>

---

<sup>610</sup> *Idem*

<sup>611</sup> *Idem*

Con la referida reforma constitucional, distingo que, el CONEVAL dejó de ser un organismo sectorizado de la SEDESOL, para ser un organismo autónomo constitucional, con mayor responsabilidad en la evaluación de la política social en los Estados y municipios; con actividad de medir el acceso efectivo a derechos sociales, y contar con patrimonio e identidad jurídica propios; pero como lo señalé en párrafos anteriores, al no concluirse el proceso legislativo, ni expedirse su ley reglamentaria, ni elección de sus investigadores, sigue perteneciendo a la Secretaría del Bienestar, antes SEDESOL, como un organismo público descentralizado.

### **9.3 Naturaleza Jurídica**

El CONEVAL, al transformarse en la CPEUM de organismo público descentralizado a organismo autónomo, se definió como “un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, características que se citan en el Artículo 26, fracción C, en la CPEUM. Se establece como un organismo colegiado, con el propósito de tomar decisiones conjuntas, tiene paridad de rango con los órganos constituidos, que debe coordinarse con las autoridades federales, locales y municipales en el ejercicio de sus funciones, otorgándosele la facultad de emitir recomendaciones en los términos que su ley reglamentaria disponga. Se establece como un organismo colegiado, con el propósito de tomar decisiones conjuntas, tiene paridad de rango con los órganos constituidos, que debe coordinarse con las autoridades federales, locales y municipales en el ejercicio de sus funciones,

otorgándosele la facultad de emitir recomendaciones en los términos que su ley reglamentaria disponga.<sup>612</sup>

De la revisión realizada de los restantes OAC's, estas características de no son similares a las de los otros organismos señalados en la Carta Magna, pues no se indica que ejercerá su presupuesto en forma autónoma, como es el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como lo describiré en el apartado respectivo a este organismo autónomo.

#### **9.4 Competencia**

La competencia otorgada al CONEVAL se encuentra descrita en el artículo 26 Constitucional, Apartado C, en el cual se establece que se hará cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, y la facultad de emitir recomendaciones de acuerdo con lo dispuesto por la ley, en la cual se dispondrá las formas de coordinación de este organismo con las autoridades federales, locales y municipales.<sup>613</sup>

Dicha atribución, infiero, abarca la medición de la pobreza y la evaluación de todos los programas que ya estaban creados y ejercidos por toda la administración pública, con la posibilidad de intervenir en objetivos, metas

---

<sup>612</sup> Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25..., *cit.*

<sup>613</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26*, Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2018).

y acciones de la política de desarrollo, actividad que ya venía realizando como organismo público descentralizado; pero a partir de su autonomía, considero, que tendría mayor apoyo tanto presupuestal, como en personal especializado.

En la actualidad, sigue funcionando como organismo público descentralizado, por lo que una vez que el Consejo Nacional de Evaluación tenga los indicadores, debe someterlos a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación para que éstas emitan las recomendaciones necesarias, según señala la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 77. La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al 30 de abril, pudiéndose realizar en forma multianual, cuando así se determine.<sup>614</sup>

En la misma ley se establece, en el artículo 51, la coordinación que tiene con las demás dependencias gubernamentales. A la letra dice:

La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará integrada por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación

---

<sup>614</sup> *Ley General de Desarrollo Social...*, cit.

Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural; Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho a voz, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El subsecretario que designe el titular de la Secretaría será el Secretario Técnico. La Comisión Intersecretarial sesionará cuando menos una vez por bimestre.<sup>615</sup>

En segundo término, este organismo se sigue rigiendo por el artículo 90 de la CPEUM, en el cual se fijan bases generales para establecer normas de funcionamiento de los organismos descentralizados.<sup>616</sup>

En el futuro, CONEVAL, una vez que se expida su ley y se elija a sus consejeros, podrá medir y evaluar los programas sociales que ocupan recursos económicos dispuestos por el Gobierno Federal, así como por sus respectivas administraciones públicas paraestatales. Conforme a lo señalado en el Artículo 134 de la CPEUM, estos recursos se deben

---

<sup>615</sup> *Idem*

<sup>616</sup> *Ley Federal de las entidades paraestatales, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110\\_010319.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf). (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2018).*

administrar, en primer lugar, con eficiencia, eficacia y honradez, satisfaciendo los objetivos para lo cual fueron destinados.<sup>617</sup>

## **9.5 Características**

La reforma constitucional para crear este OAC, anteriormente referida, le otorgó gran amplitud en sus funciones, debido a que debe interactuar con todos los niveles de gobierno, a fin de medir la pobreza en todos los ámbitos del país, y le confirió una responsabilidad mayor: la de evaluar los programas, objetivos, metas y acciones que se despliegan y aplican en todas las áreas de desarrollo social.

Aunque tiene sus características señaladas en dicho precepto constitucional, como son autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, con la posibilidad de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la coordinación con autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones, con paridad de rango, no llegó a concretarse como organismo autónomo constitucional, como ya lo he referido, a falta de designación de sus consejeros por parte de la Cámara de Senadores, y la expedición de su ley, por parte de la Cámara de Diputados.

---

<sup>617</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134*, Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos](http://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos). (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2018).

## 9.6 Designación de sus Integrantes

El futuro consejo del CONEVAL, según el texto de la reforma constitucional al Artículo 26 para otorgarle autonomía, cita que debe estar integrado por un presidente y seis consejeros, quienes deben ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio; participantes de los sectores social, privado, académico, o profesional, con un mínimo de 10 años de experiencia en desarrollo social, no pertenecer a partido político alguno, ni haber sido candidatos para ocupar un cargo público de elección popular.

En la integración del nuevo Consejo del CONEVAL, debe participar la Cámara de Diputados, como un contrapeso, y podrá ser objetado por el presidente de la República, como se registra en párrafos siguientes, en el apartado de la designación de sus integrantes, este OAC presenta esta diferencia con los demás OAC's, debido a que no participa la Cámara de Senadores.<sup>618</sup>

El nombramiento de los integrantes del consejo, según el texto constitucional, debe realizarse de acuerdo con el procedimiento que determine la ley reglamentaria, no expedida actualmente, y será por medio de voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de

---

<sup>618</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26..., cit.*

Diputados, y este, puede ser objetado por el titular del Ejecutivo Federal, en un plazo de diez días hábiles.<sup>619</sup>

En la Ley General de Desarrollo Social, vigente, al no haberse expedido la nueva ley de este organismo autónomo, la normativa queda establecida en el artículo 82, el cual indica que el consejo estará presidido por el titular de SEDESOL, hoy Secretaría de Bienestar, o quien éste designe, un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal, seis investigadores académicos que pertenezcan al Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia, que sean colaboradores en instituciones de educación superior y de investigación, inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.<sup>620</sup>

En el artículo 83, de la misma ley, se indica que los investigadores académicos durarán cuatro años en su cargo, y puede ser reelecta la mitad de los integrantes, designados por la Comisión de Desarrollo Social, por medio de convocatoria pública a cargo del Secretario Ejecutivo.

Ante esta reforma constitucional, referente a la designación de los consejeros, se dice que es un cambio crucial, el riesgo es que, si la decisión es a través de la Cámara de Diputados, y no por parte del consejo del organismo público descentralizado, comenta Guillermo Cejudo, éstos podrían estar más preocupados por una carrera política, que incrementa su

---

<sup>619</sup> *Idem*

<sup>620</sup> *Ley General de Desarrollo Social...*, cit.

principal fuente de ingreso y prestigio, como servidores públicos, que como investigadores, de lo cual ya existen antecedentes tanto en el caso del INAI como del INE.<sup>621</sup>

La autonomía de los OAC's ha sido gravemente cuestionada por el titular del Ejecutivo Federal, y para julio de 2019, fue cesado Gonzalo Hernández Licona, quien había dirigido el CONEVAL desde su fundación, -trece años antes- al negarse a aplicar las medidas de austeridad que según él afectaban las tareas sustanciales del organismo, y tras haber criticado la desaparición de algunos programas sociales.<sup>622</sup>

Con respecto a la última auditoría que se reporta, por parte de la Auditoría Superior de la Federación, correspondiente al ejercicio de gasto de este organismo, la cual se realizó en 2019, se derivaron 14 observaciones, de las cuales, 10 se consideraron atendidas, según se refiere en el documento, y 4 contaron con observaciones. Las observaciones realizadas se focalizaron en el ámbito de fortalezas y áreas de mejora, en donde se indica que se carece de una estrategia de coordinación con las dependencias que intervienen en los Fondos de Aportaciones Federales; no se dispone de un documento normativo que concilie las acciones en materia de evaluación del Coneval,

---

<sup>621</sup> Cfr. Cejudo, Guillermo, artículo "Implicaciones de la autonomía Constitucional de Coneval", *Sección Opinión*, Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas, A.C.(CIDE), México, 23 de marzo 2014.

<sup>622</sup> Rojas Hernández, Laura, Lamenta-Rojas-Hernandez-destitucion-de-Gonzalo-Hernandez-Licona-como-secretario-ejecutivo-del-Coneval, Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Julio/23/2638->. (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2018).

la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios, con el objeto de definir: las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, y establecer los mecanismos de coordinación para evitar duplicidades. No se realizaron las evaluaciones programadas en 2017 a los Fondos de Aportaciones Federales, en los cuales este organismo autónomo funge como instancia de coordinación.<sup>623</sup>

Al no ser considerado como organismo autónomo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2021, no se le otorgó presupuesto, sino que, como organismo público descentralizado, dependiente de la Secretaría de Bienestar, dependencia federal que le suministra los fondos.

Considero que este organismo autónomo, se quedó a la mitad de su integración, debido a la falta de la expedición de su ley reglamentaria, y desde luego la selección de sus consejeros por parte del Senado de la República, por lo que no ha habido uniformidad en sus metas para lo cual fue creado, y no ha dado los resultados que se plantearon en el Artículo 26 Constitucional.

---

<sup>623</sup> Consejo Nacional de Evaluación Auditorías, Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion%20al%20CONEVAL/Auditoria\\_293-DS.aspx](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion%20al%20CONEVAL/Auditoria_293-DS.aspx). (Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2020).

## 10. Fiscalía General de la República (FGR)

Como antecedentes de esta institución, la Fiscalía General de la República, encargada de la procuración de justicia, hay muchos en nuestro país, si se revisa en la CPEUM de 1917, en su artículo 102, existía la figura del Procurador General a cargo del Ministerio Público de la Federación (MPF), cuyos titulares podían ser nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal, el primero, tenía intervención en todos los asuntos en los cuales la Federación fuese parte, en los casos diplomáticos y cónsules generales, y aquéllos que se suscitaban, entre 2 o más Estados; en sí era un consejero jurídico del gobierno.<sup>624</sup> Durante muchos años, persistió la figura del Procurador General de la República, y en 1942 al abrogarse la ley reglamentaria del Artículo 102 de la CPEUM, se sustituyó a los subprocuradores por la de agentes sustitutos del Procurador y se adicionó un departamento Consultivo.<sup>625</sup>

La existencia de la Procuraduría General de la República (PGR), fue considerada hasta que se publicó su ley orgánica, como una dependencia perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, con funciones de persecución de los delitos con auxilio de la policía; y consideró la integración de la Policía

---

<sup>624</sup> Procuraduría General de la República, Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República, México, 1987, p.131.

<sup>625</sup> *Ley Orgánica del ministerio público federal, reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Revista mexicana de justicia, Universidad Nacional Autónoma de México, Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-mexicana-de-justicia/articulo/ley-organica-del-ministerio-publico-federal-reglamentaria-del-articulo-102-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-de-1942>. (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2019).

Federal, retomando la figura de los Subprocuradores y la Oficialía Mayor. En 1983, se publicó una nueva ley orgánica de la PGR, integrando los servicios periciales, auxiliares directos del MPF; posteriormente, en 1984, se publicó el primer reglamento de la ley orgánica en el cual se especificaron direcciones generales y delegaciones, en toda la República Mexicana, y se definieron funciones, hasta 2008.<sup>626</sup>

Como antecedente de la actual FGR, se encuentra la creación del Sistema Penal Acusatorio en México, con el cual se buscó mejorar las instituciones de procuración e impartición de justicia en el país, y devolver la confianza a los gobernados, ya que este sistema dispuso la existencia de juicios públicos y orales, y otras figuras que entrarían en funciones en 2016.<sup>627</sup>

La Fiscalía General de la República (FGR), creada el 10 de febrero de 2014, es parte del Sistema Nacional Anticorrupción, y su transformación de Procuraduría General de la República, a este organismo autónomo, se dio en el marco de la reforma político electoral de 2014, lo que significa un cambio determinante en la reestructuración de esta dependencia con el fin de atender las demandas ciudadanas.<sup>628</sup>

---

<sup>626</sup> Procuraduría General de la República, *Apuntes...*, cit. p.135

<sup>627</sup> Gómez González Arely, El Sistema Penal Acusatorio en México, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional De Ciencias Penales, México, 2016, p.215.

<sup>628</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346614&fecha=29/05/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346614&fecha=29/05/2014). (Fecha de consulta: 22 de julio 2019).

Por lo anterior, esta institución inicio sus actividades como parte de la administración pública federal, como parte medular del Ejecutivo Federal, en materia de procuración de justicia, pero ante la demanda ciudadana, de desligar las decisiones del titular del Ejecutivo Federal.

## **10.1 Fundamento Constitucional y Legal**

El fundamento de este organismo constitucional se encuentra en los artículos constitucionales 21 y 102, apartado A, pues para la creación de este OAC, se realizó una reforma política-electoral, en 2014, entre las que se encuentra la transformación de la PGR a Fiscalía General de la República, (FGR), marcando que el Ministerio Público se organizaría en un Fiscalía General de la República, transformando a la PGR, cambiando su naturaleza jurídica.<sup>629</sup>

La ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es principalmente su marco legal, la cual fue creada para implementar los mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.<sup>630</sup> Su ley orgánica fue publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2018, entrando en vigor el día 20 del mismo mes, en donde se reglamenta la organización, funcionamiento y ejercicio de sus atribuciones,

---

<sup>629</sup> *Idem*

<sup>630</sup> *Ley General del Sistema Nacional de Anticorrupción*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>. (Fecha de consulta: 28 de julio de 2019).

para otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva y apegada a derecho, para combatir la inseguridad, fortalecer el Estado de derecho, entre otras disposiciones.<sup>631</sup>

## **10.2 Exposición de Motivos**

Como parte esencial de esta iniciativa, los senadores integrantes de la Comisiones Unidas dictaminadoras convocaron a diversos foros para exponer y comentar las políticas en materia de combate a la corrupción, así como la conformación de las leyes reglamentarias del sistema anticorrupción. Fueron invitados a intervenir tanto expertos, académicos como contralores. Una de las participaciones relevantes, fue la del contador público Juan Manuel Portal, Auditor Superior, quien señaló que la corrupción se contempla como el acto de una persona individual que se decide voluntariamente a actuar de manera irregular; o bien como el conjunto de procesos y prácticas que operan en el interior de las organizaciones y propician la comisión de irregularidades, con muchos grados de participación de los actores involucrados, tanto activos como pasivos.<sup>632</sup>

---

<sup>631</sup> Decreto por el que se expide la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofgr/LOFGR\\_orig\\_14dic18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofgr/LOFGR_orig_14dic18.pdf). (Fecha de consulta: enero 23 de 2019).

<sup>632</sup> “Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, segunda; que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, Disponible en:

El Auditor General de la Federación, manifestó que, “*sistema*” es un conjunto de interacción entre instituciones, el órgano encargado de coordinarlos es solo una parte de este. En este caso, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, coordinará las acciones que abarcan a la totalidad de los entes gubernamentales, el cual debe contar con la autonomía necesaria para el nombramiento del secretario técnico y lineamientos para evaluar al mismo sistema en su conjunto. Por otra parte, el Magistrado Manuel Hallowis Pelayo, magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, indicó en su participación, que es “una espiral interminable que se fortalece con la indiferencia y la complicidad.”<sup>633</sup>

La justificación de este proyecto inquietaba, ya que se señaló que el sistema de justicia penal había dejado de ser eficaz, por lo que se requería una reforma integral, con el fin de ofrecer seguridad jurídica, procurar la libertad y tranquilidad a las personas, pero lo más importante, la confianza a los gobernados. En el contexto de que lo deseable en un sistema penal democrático, de corte acusatorio, exige que el órgano acusador tenga la autonomía suficiente para realizar sus actividades de manera objetiva e imparcial, libre de la injerencia del titular del Poder Ejecutivo Federal, u otro poder, es necesario, se señaló, modernizar la capacidad de investigación y combate al delito, ejerciendo sus facultades respondiendo a la satisfacción

---

[https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen\\_Obs-Pre presidenciales.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Obs-Pre presidenciales.pdf). (Fecha de consulta: 18 de enero de 2019).

<sup>633</sup> *Idem*

del interés público, y con servidores públicos que se rijan por principios constitucionales y legales.<sup>634</sup>

### **10.3 Naturaleza Jurídica**

La naturaleza jurídica de la anterior PGR, cambió con la reforma constitucional para constituir este OAC, al señalar en el Artículo 102, apartado A, que el Ministerio Público de la Federación se organizaría en una Fiscalía General de la República, como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo la autonomía un atributo que permite proteger al Fiscal en función de investigación y persecución de delitos, aislándolo de influencias indebidas, o externas, basándose en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para garantizar el derecho del libre acceso a la justicia a las víctimas, ante conductas antijurídicas como son los delitos.<sup>635</sup>

Se desprenden las actividades de este organismo de la intervención del titular del Ejecutivo Federal, confiriéndole la autonomía necesaria para una procuración de justicia, sin estar sujeto a presiones o dependencia que pudiese pervertir el ejercicio de sus funciones, participando en la Estrategia nacional de Seguridad Pública, coordinándose con los tres niveles de gobierno, para colaborar, apoyar y auxiliar en todas sus diligencias. Por lo

---

<sup>634</sup> *Idem*

<sup>635</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 134*, Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos](http://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos). (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2018).

que tiene facultades propias para el ejercicio de sus funciones, al proporcionarle todos los medios y objetos necesarios para coordinar sus capacidades y atribuciones, eligiendo su alcance y forma de ejercer sus facultades, interviniendo otros poderes en los nombramientos o ratificación de sus servidores públicos, y aprobación del presupuesto.<sup>636</sup>

#### **10.4 Competencia**

Las facultades de este organismo se circunscriben de acuerdo con las atribuciones del Ministerio Público en materia penal, por lo que se separa de otras funciones que tenía anteriormente; ya no es representante jurídico de la Federación y todo lo relativo a vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad. Tiene la obligación de dirigir y coordinar la política general de la FGR, participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, autorizar los lineamientos y bases del servicio público de carrera de la institución y determinar el Plan de Procuración de Justicia, entre otras responsabilidades. El MPF, conforme al procedimiento penal acusatorio, intervendrá en la investigación y persecución de los delitos, ejercerá la facultad de atracción en los asuntos en los cuales las disposiciones legales lo permitan; dictar sin demora las órdenes de búsqueda o localización de

---

<sup>636</sup> *Idem*

personas, mediante denuncia de comisión de un delito, o desaparición de estas.<sup>637</sup>

De la lectura del artículo 102, Constitucional, se entiende, que tiene una competencia es muy amplia y ambiciosa, por ser un gran reto la organización y estructura de la FGR, conforme al Sistema Penal Acusatorio, adecuando las características de los MPF, con respeto irrestricto a los derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, y parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

## **10.5 Características**

Las características indicadas en el Artículo 102 Constitucional, son la autonomía relativa a los demás OAC's de reciente creación, como es la autonomía de gestión, con patrimonio propio, y la intervención de otro órgano del Estado, como es el Senado de la República, para la designación de su titular. Al tener autonomía de gestión, tiene amplitud en su división del trabajo, rasgo que comparte con los demás organismos autónomos, para determinar su organización interna, emitir lineamientos, no tiene subordinación con poderes del Estado, tiene patrimonio propio, y su autonomía presupuestaria depende de la Ley Federal de Presupuesto y

---

<sup>637</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102*, Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos](http://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos). (Fecha de consulta: 30 de agosto de 2018).

Responsabilidad Hacendaria,<sup>638</sup>tendiendo la atribución de aprobar su proyecto de Presupuesto y enviarlo a la SHCP.<sup>639</sup>

Este organismo, como lo refiere su fundamento constitucional, no se encuentra en la estructura de los tres poderes constituidos, sino que tiene paridad de rango, para ejercer ampliamente su autonomía, lejos de cualquier injerencia de otro poder, y al participar, el Senado de la República para la designación del titular, como se describe más adelante, existe un sistema de contrapesos.

## **10.6 Designación de sus Integrantes**

La designación del Fiscal General como titular de la institución, se establece en el Artículo 102 Constitucional, en el cual se indica que debe contar una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El fiscal durará en su encargo nueve años, y a la falta de éste, será designado, con la lista que integrará el Senado de la República con al menos, diez candidatos al cargo; aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal, para que, en diez días siguientes, el Ejecutivo formule una terna, para que en el plazo de 10

---

<sup>638</sup> *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_061120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf). (Fecha de consulta: 31 de agosto de 2019).

<sup>639</sup> *Idem*

días elija una terna, entre la cual, el mismo Senado de la República debe elegir al Fiscal, en los siguientes 10 días.<sup>640</sup>

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá 10 días para designar al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista que se señala. Si el Senado, no hace la designación en los plazos establecidos, el Ejecutivo designará al Fiscal General, entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva. El encargo es por nueve años, y la remoción podrá ser realizada por el Ejecutivo por causas graves, pero el Senado, con mayoría calificada, podrá objetar dicha remoción en un plazo de 10 días.<sup>641</sup>

Sin embargo, están pendientes, por parte del Senado, los nombramientos de los consejeros ciudadanos de esta institución, según señala el artículo 14 de su ley orgánica, se precisa el mecanismo con el cual el titular de la FGR en lo particular, y la Fiscalía en lo general deben apoyarse en un Consejo Ciudadano; un órgano especializado de consulta, de carácter honorífico e integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio, que se hayan destacado por su contribución en materia de justicia, investigación criminal y derechos humanos.<sup>642</sup>

El 23 de abril de 2019, la Cámara Alta designó una comisión de selección para esos efectos, y el 7 de noviembre del mismo año publicó la convocatoria

---

<sup>640</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102..., cit.*

<sup>641</sup> *Idem*

<sup>642</sup> *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República..., cit.*

para la designación, aun cuando, el artículo décimo transitorio de la citada ley orgánica señala que la elección de los primeros consejeros iniciará dentro de los treinta días hábiles siguientes a la designación del titular de la FGR, el 1 de marzo de 2019. El Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, tomó protesta el 18 de enero de 2019, con base en la terna enviada por el titular del Ejecutivo Federal.<sup>643</sup>

La auditoría publicada, recientemente y parcial, es la relativa al ejercicio presupuestal de 2019, a la Dirección General de Servicios Aéreos de la Fiscalía General de la República, por parte del Órgano Interno de Control, en la cual participó la Secretaría de la Función Pública, en donde se refiere que, existen 663 plazas, y los siguientes resultados más relevantes: No se presentaron las Cédulas de Aplicación de ajuste o Retención Salarial en nómina, por concepto de licencias médicas en exceso de siete servidores públicos, sin aplicar el descuento correspondiente; detección de certificaciones vencidas, de 6 servidores públicos desde julio 2015; transferencias electrónicas para gastos operativos de las bases aéreas, cuando se debe de hacer a través de cheques nominativos; distribución de uniformes al personal, sin constancias de haber recibido las prendas; notas de remisión en las marcas de tarjeta de identificación del servidor público, solicitante de combustible son ilegibles, por lo que existe falta de certeza de

---

<sup>643</sup> Senado de la República, El ciudadano Alejandro Gertz Manero rindió protesta como Fiscal General de la República, Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/88629](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88629). (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

los pagos realizados; el inventario de bienes inmuebles asignado, se encuentra desactualizado, en relación al inventario de partes y o refacciones, no cuenta con un registro con información confiable, así como el costo de las mismas; falta de mantenimiento de los bienes de seguridad institucional y protección civil en las instalaciones de la base aérea México, así como en la de Guadalajara; falta de seguimiento a las gestiones de baja realizadas en febrero de 2018, así como la supervisión y control de combustible al parque vehicular de la Dirección General de Servicios Aéreos, falta de bitácoras de consumo, oficios de solicitud, y oficios de comisión que justifiquen y acrediten su utilización.<sup>644</sup>

El presupuesto otorgado por la Secretaría de hacienda y Crédito Público a este organismo autónomo para el ejercicio del 2021 fue \$17,275,099, 616, monto que según se ha referido a los OAC's anterior, es el segundo en importancia, después del otorgado al INE.<sup>645</sup>

Cabe señalar, que este organismo autónomo, es de muy reciente creación, tanto en su fundamento constitucional, como en su ley, ya que fue creado el 10 de febrero 2014; su ley, el 14 de diciembre de 2018, y su titular fue designado por el Senado de la República, el 18 de enero de 2019, como ya se refirió, por lo que su evaluación, en un periodo de año y medio, tiene

---

<sup>644</sup> Fiscalía General de la República, Órgano Interno de Control, Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561424/4\\_Informe\\_Detallado\\_Auditor\\_i\\_a\\_4-2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561424/4_Informe_Detallado_Auditor_i_a_4-2019.pdf). (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020).

<sup>645</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021..., *cit.*

pocos resultados, además de los nombramientos pendientes en el Sistema Nacional Anticorrupción.

## **11. Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)**

El Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa, después de la revisión que efectué de diversos textos, no se considera como organismo autónomo, por ser un tribunal administrativo, sin embargo, de acuerdo con su fundamento constitucional y ley orgánica, tiene las características de un OAC, primeramente porque está considerado autónomo en la CPEUM, y por la independencia que tiene para manejar su presupuesto, asunto primordial para cumplir con sus objetivos, como se señala en su ley orgánica, y además, perteneciente a un Sistema Nacional Anticorrupción, y considerado así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como lo iré describiendo más adelante.

Este tribunal, tiene sus antecedentes en 1937, cuando se llamaba Tribunal Fiscal de la Federación, cuya competencia era conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago efectuados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer de las controversias existentes por las resoluciones emanadas del Instituto Mexicano del Seguro Social, del entonces, Departamento del Distrito Federal, de pensiones militares, y resoluciones que fincaban responsabilidad en contra de funcionarios o empleados de la Federación o

pertenecientes al Distrito Federal, hoy Ciudad de México. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fue modificada en 1967, y es a partir de ello, cuando se establecieron las normas concernientes a mayor competencia con la cual, ya contaba, en donde se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos, y se le otorgaron facultades para conocer de los juicios de lesividad. Para 1983 se expide un nuevo Código Fiscal, manteniendo las normas procesales, añadiendo posteriormente, la figura de la queja.<sup>646</sup>

Las modificaciones al Código Fiscal y a la ley orgánica de este tribunal se realizaron en 1988, a partir de leyes que le dan competencia en materia de comercio exterior;<sup>647</sup> posteriormente, en 1996, cuando entra en vigor una nueva Ley Orgánica, se modificó su estructura y amplió sus funciones.<sup>648</sup> A finales del 2000, se cambia su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la competencia que tenía 65 años atrás, ampliándola para conocer de los juicios que se promuevan contra las autoridades que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan

---

<sup>646</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nuestra Historia, Disponible en: <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

<sup>647</sup> Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF\\_ref07\\_31dic88\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref07_31dic88_ima.pdf). (Fecha de consulta: 22 de enero de 2018).

<sup>648</sup> Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lotffja.htm>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

expediente en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.<sup>649</sup>

En 2007, el 6 de diciembre, se expide una nueva ley orgánica de este organismo, con cambios estructurales y administrativos, en donde se contempla la autonomía para el ejercicio de su presupuesto, señalando la duración del encargo, nombramiento, causales de remoción, requisitos para ser nombrados, de los magistrados. Incluye la carrera jurisdiccional y la potestad disciplinaria de la Junta de Gobierno, atribuciones administrativas, de vigilancia, disciplina, sometidas a la competencia de la Sala Superior.<sup>650</sup>

Al aprobarse el Sistema Nacional Anticorrupción, el 27 de mayo de 2015, el TFJA, fue inserto en las reformas constitucionales, con las cuales se le otorga plena autonomía, y cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ampliando su competencia y estructura.<sup>651</sup>

Como lo cita, Olmedo Castillo, con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, se transformaron los tribunales de lo contencioso

---

<sup>649</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nuestra..., *cit.*

<sup>650</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...*, *cit.*

<sup>651</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrupción, Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015). (Fecha de consulta: 2 de enero 2018).

administrativo, al plasmar la autonomía constitucional, y denominarlos de justicia administrativa.<sup>652</sup>

Estas modificaciones y competencias, las cuales cito en las páginas subsecuentes, fueron de gran importancia para insertar a este organismo en un sistema integrado por diferentes poderes del Estado, transformándolo en un tribunal administrativo, acentuando la autonomía de este ente en la CPEUM y su ley, en funciones y presupuestalmente.

### **11.1 Fundamento Constitucional y Legal**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene su fundamento constitucional, en la fracción XXIX-H, del Artículo 73 Constitucional, en el apartado de las facultades del Congreso, en donde se indica que, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el cual tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

A continuación, en el tercer párrafo del citado artículo constitucional, se determina:

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos

---

<sup>652</sup> Cfr. Olmedo Castillo, Javier Elliott, *El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado...*, cit., p.65

vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.<sup>653</sup>

En 2016, cuando se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la LXIII Legislatura del Senado de la República, con la que se amplía y especifica la competencia material de este órgano jurisdiccional, en la que dice:

(...)se aprovecha su capacidad, sus recursos y especialidad, a fin de que conozca de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, así descritas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, promovidas por la Secretaría de la Función pública y los órganos internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, principalmente en los artículos 9, 12, 14 y del 78 al 89(...) <sup>654</sup>

En el mismo dictamen de reforma, se añade:

---

<sup>653</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/73.pdf>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018)

<sup>654</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nuestra..., *cit.*

(...) con la finalidad de garantizar el acceso tanto de las autoridades como de los servidores públicos y los particulares a la justicia administrativa, y que dicho acceso sea efectivo, se contempla la creación de salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas(...) <sup>655</sup>

Con relación a las salas especializadas, cabe señalar que la aplicación de dicha reforma, primeramente, se detuvo debido a los sismos suscitados en la Ciudad de México, en septiembre de 2017, por daños en las oficinas de la sede principal de este tribunal, <sup>656</sup> y, en segundo, porque no se han propuesto al Senado los magistrados para las salas especializadas, como lo refiero más adelante.

El marco legal del TFJA se contempla su ley orgánica, en donde se establece su Reglamento Interior; Reglamento de Debates de la Sala Superior; Reglamento del TFJA, para dar cumplimiento al artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Reglamento de vigilancia del desempeño jurisdiccional y administrativo para las salas regionales, especializadas, auxiliares y/o mixtas, del TFJA; Reglas para el desarrollo de las sesiones de la junta de

---

<sup>655</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrupción..., *cit.*

<sup>656</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Acuerdo ss/15/2017 por el que se declaran días inhábiles, Disponible en: [http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5499444&fecha=29/09/2017](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499444&fecha=29/09/2017). (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

gobierno y administración; y Lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del juicio en línea.<sup>657</sup>

## **11.2 Exposición de Motivos**

En el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, el cual se encuentra en la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, presentado el 16 de abril de 2015, se incluye la propuesta para instituir el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>658</sup>

En el proceso de dictaminación de las leyes reglamentarias, participaron desde luego los integrantes del Senado de la República, con la realización de foros de discusión, con académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de corrupción, para enriquecer el trabajo legislativo. En esta intervención, el magistrado del TFJA, Manuel Hallivis Pelayo, consideró que se aumentaría la competencia del órgano jurisdiccional para intervenir entre la administración pública y los

---

<sup>657</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, marco legal, Disponible en: <https://www.tfja.gob.mx/marco/>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

<sup>658</sup> Minuta sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/dictamenes.php>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

particulares en materia de corrupción, indicando que la reforma se completaría con leyes secundarias y principios que aplicaría dicho tribunal, deberían quedar claramente previstos. Señaló que los expedientes que se enviasen para juzgar debían ser sin enviados sin calificar los hechos, a efecto de que todo procedimiento se realice por el tribunal, y si se encuentra mal integrado se pueda devolver. Los principios que se deben atender, recalcó el ponente, son los de la verdad material, de razonabilidad o proporcionalidad, inmediatez, de presunción de inocencia, de tipicidad, de debido proceso, con una facultad muy amplia de mejor proveer, con el propósito de que la sanción que se emita sea en una forma adecuada, y con respeto a los derechos humanos, para hacer valer que quien investiga la conducta infractora, ya no sea juez y parte, pues sería este órgano jurisdiccional, quien sancionaría.<sup>659</sup>

Otro de los participantes en las mesas de discusión, fue Jorge Eduardo Verástegui Saucedo, secretario de fiscalización y rendición de cuentas del gobierno del Estado de Coahuila, quien citó algunos postulados de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que ésta no puede ser solucionada únicamente con acciones represivas, sino con medidas preventivas, modernizando las instituciones, eliminando las causas o condiciones que la propicien. Al participar, el secretario de contraloría del Estado de Durango, Jasón Eleazar Canales García, reiteró que las leyes

---

<sup>659</sup> *Idem*

generales o reglamentarias que se emitiesen con una adecuada delimitación de las facultades, en las instancias participantes: los órganos de control, la Secretaría de la Función Pública y el entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>660</sup>

Max Kaiser Aranda, director anticorrupción en el Instituto Mexicano para la Competitividad, al participar en el foro, señaló que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en su último reporte que entregó a México, encontró que el 70 por ciento de las sanciones administrativas que se aplican, tienen que ver con retrasos o no haber entregado la declaración patrimonial, y el 20 por ciento, como negligencia administrativa, por lo que solamente el 3.3 por ciento es por abuso de autoridad, y el .6 por ciento por soborno o extorsión. A estas aseveraciones del organismo mundial, el ponente recalcó que, en México, hay un sistema de responsabilidades administrativas que no funciona para combatir la corrupción, por lo que es necesario crear un sistema nuevo, con procesos equilibrados que logre cero impunidades, en el que todos los casos de corrupción sean debidamente investigados y demostrados, y con una sanción.<sup>661</sup>

Por lo tanto, considero, la mayor parte de las propuestas de los participantes fueron contemplados en las reformas constitucionales efectuadas, sin

---

<sup>660</sup> *Idem*

<sup>661</sup> *Idem*

embargo, considero, no se ha cumplido con la integración de este Sistema Nacional contra la Corrupción, en la cual participa el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como lo señaló más adelante, con falta de nombramientos de magistrados y la creación de salas respectivas.

### **11.3. Naturaleza Jurídica**

El TFJA, como se indica artículo 73 Constitucional, en su apartado XXIX-H, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual le permite establecer su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.<sup>662</sup> En su ley, en el artículo 1, indica que este tribunal es un órgano jurisdiccional para emitir sus fallos y con jurisdicción plena; tiene autonomía presupuestal, ejerciendo su presupuesto sin sujetarse a la SHCP o Función Pública, puede autorizar las adecuaciones presupuestarias sin ninguna injerencia, sin llegar al techo presupuestal autorizado por la Cámara de Diputados.<sup>663</sup>

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene claramente su autonomía, la cual se le dotó en su decreto de creación,<sup>664</sup> como integrante

---

<sup>662</sup> *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, art. 73*, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/73.pdf>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

<sup>663</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>. (Fecha de consulta: 2 de enero de 2018).

<sup>664</sup> Sistema Nacional Anticorrupción, normatividad, Disponible en: <https://sna.org.mx/normatividad/>. (Fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

del Sistema Nacional de Anticorrupción, y en su ley, en su artículo 1, párrafo V, en el que, se asienta:

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales, aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de honestidad, eficiencia, eficacia y transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

Conforme a los principios a que se refiere el párrafo anterior, y de acuerdo con lo establecido en la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

- II. Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados.
- III. Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y
- IV. Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería.<sup>665</sup>

En la revisión de esta ley, distingo que, en ella en donde se provee, la autonomía financiera del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no en el precepto constitucional, como sucede con otros OAC's, según se irán desglosando sus características, en el respectivo artículo constitucional y su ley, más adelante.

## **11.4 Competencia**

La competencia del TFJA, señalada en el artículo 73 constitucional apartado XXIX-H, es dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; como órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades

---

<sup>665</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, art. 1, p. 2, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>. (Fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así, como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.<sup>666</sup> Conoce de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos fijados en los artículos 3 y 4 de su ley, y comprende una institución relevante en el Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>667</sup>

Es responsabilidad de este órgano jurisdiccional, fincar a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. La atribución del Tribunal de imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves, no se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares, en los términos de la legislación aplicable.<sup>668</sup>

---

<sup>666</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73...*, cit.

<sup>667</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa...*, cit.

<sup>668</sup> *Idem*

## **11.5 Características**

Las características de este organismo jurisdiccional se encuentran en su ley orgánica, entre las que se encuentra la facultad de desarrollar su propia normatividad, está dotado de plena autonomía, tanto presupuestal y es especializado en dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.<sup>669</sup>

De la lectura de su fundamento constitucional, se desprende que este organismo, se encuentra en paridad de rango con los órganos constituidos, con la participación de dos poderes para la designación de sus integrantes: el titular del Ejecutivo envía la propuesta al Senado de la República, y en su caso, es ratificado por los integrantes de la Cámara de Senadores o en su receso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

## **11.6 Designación de sus Integrantes**

En la fracción IV, de la fracción XXIX-H, del artículo 73 constitucional, se dispone que el tribunal funcionará en pleno o en salas regionales, los magistrados de la Sala Superior serán designados por el titular del Ejecutivo y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente, para un periodo de quince años improrrogables. Los magistrados de sala

---

<sup>669</sup> *Idem*

regional, en forma diversa, serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, con diez años en su encargo, con posibilidad de considerarse en nuevos nombramientos.<sup>670</sup>

En el mismo precepto constitucional se asevera que los magistrados sólo podrán ser removidos por causas graves que señale la ley. Son causas de retiro forzoso, padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, así como cumplir setenta y cinco años, situaciones consideradas en el artículo 46 en su ley orgánica. La Sala Superior de este organismo colegiado, también, señalado en artículo constitucional, está compuesta de dieciséis magistrados, y funcionará en un pleno general, en pleno jurisdiccional, y en tres Secciones. De los magistrados de la Sala Superior, catorce ejercerán funciones jurisdiccionales, uno de los cuales presidirá el tribunal de conformidad con las reglas establecidas en su ley orgánica, y dos formarán parte de la junta de gobierno y administración. Se cita, en la misma ley orgánica, que los servidores públicos a que se refieren las fracciones anteriores serán considerados personal de confianza, por lo que de facto pertenecen al Artículo 123 Constitucional, Apartado B.<sup>671</sup>

---

<sup>670</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73..., cit.*

<sup>671</sup> *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa..., cit.*

En el Título tercero del personal del Tribunal, en su capítulo Único, en el artículo 42, de su ley orgánica, señala que el Tribunal, contará con los siguientes servidores públicos:

- I. Magistrados de Sala Superior;
- II. Magistrados de Sala Regional;
- III. Magistrados de Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas;
- IV. Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;
- V. Secretario General de Acuerdos;
- VI. Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- VII. Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior;
- VIII. Secretarios de Acuerdos de la Sala Regional;
- IX. Actuarios;
- X. Oficiales jurisdiccionales;
- XI. Titular del órgano Interno de Control;
- XII. Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;
- XIII. Director del Centro de Estudios sobre Justicia Administrativa, y
- XIV. Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentran previstos en el presupuesto autorizado.

Eréndira Salgado Ledesma, manifiesta que, solamente existe una tesis aislada que menciona la independencia judicial, referente a la observancia del principio de estabilidad económica de los magistrados administrativos y sus remuneraciones, pues ello les permitiría tener estabilidad ante las acometidas políticas de los otros poderes.<sup>672</sup>

La misma autora indica que:

La autonomía de los órganos jurisdiccionales encargados de la justicia administrativa, federales o locales hasta ahora resulta adjetivada cuando la norma los ‘dota de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independientes de las autoridades administrativas’ o ‘para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la ley establece’ al tiempo que los supedita en la designación de funcionarios encargados de la función, los excluye de un servicio profesional y los limita en su organización, obtención y manejo de presupuesto.<sup>673</sup>

La tesis aislada, a la cual se refiere, asienta que la independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, por lo que, al

---

<sup>672</sup> *Cfr.* Salgado Ledesma, Eréndira, *La necesaria Autonomía de la Jurisdicción*, *cit.*, p. 118

<sup>673</sup> *Idem*

interpretar dicha regulación, las conclusiones a las que se arribe deben ser acordes con este principio.<sup>674</sup>

Con respecto a las responsabilidades de sus integrantes, es aplicable el Artículo 108 Constitucional, al ser servidores públicos contemplados en ese Título Cuarto, aquéllos que pertenezcan a los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.<sup>675</sup>

Referente al titular del órgano interno de control de este OAC, en 2017, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, propuso al pleno el proceso y la convocatoria para la designación de los titulares,<sup>676</sup> de ocho OAC's, (INEE, INAI, INEGI, CONEVAL, COFETEL, IFETEL, INE Y CNDH) con base a la autonomía señalada en la CPEUM para aquellos organismos autónomos que ejercieran recursos del presupuesto de egresos de la federación.<sup>677</sup>

De la lectura de dicho documento, percibí que no se convocó para integrar los responsables del órgano interno de control, correspondientes al Banco de México, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ni de la Fiscalía

---

<sup>674</sup> Tesis P.XIV/2006, PJF, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, vol. XXIII, P. 24.

<sup>675</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 108..., cit.

<sup>676</sup> Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Gaceta parlamentaria, 28 de abril 2017, Año XX, Número 4769-XX, p. 1.

<sup>677</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción. Diario oficial de la federación 27 de mayo de 2015.

General de la República; considero debido a que el primero organismo tiene recursos propios; el segundo porque contempla en su ley orgánica, en el artículo 16, referente a las facultades del pleno general, en la fracción VIII, en la designación del titular del órgano interno de control, al presidente del órgano jurisdiccional. En el punto concerniente a la Fiscalía General de la República, ésta no se había creado al momento de expedir la convocatoria, y con respecto al CONEVAL, es a la fecha un organismo descentralizado.

Por lo anterior, el pleno de la superior del TFJA designó el 16 de mayo de 2018, como titular del órgano interno de control, al C.P. José Hoyos Ibarra, protestando el cargo, el mismo día.<sup>678</sup>

En abril de 2017, el entonces presidente Enrique Peña Nieto, nombró a 18 magistrados para este Órgano Jurisdiccional, con el fin de que impusieran sanciones a servidores públicos y particulares en casos graves de corrupción, pero no fueron ratificados por el Senado. A raíz de esta situación el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, promovió un amparo, el cual fue otorgado por unanimidad, ya que el quejoso ya había ganado en 1ª instancia en agosto de 2018, ante el Juez Fernando Silva, señalando que las autoridades antes señaladas violaron el derecho a un medio ambiente libre de corrupción, además de faltar a su obligación de rendir cuentas y de actuar con transparencia. Con motivo de esta resolución

---

<sup>678</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, El C.P. rinde protesta como titular del OIC, Disponible en: [https://www.tfja.gob.mx/sala\\_prensa/gal\\_16\\_mayo\\_2018/](https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/gal_16_mayo_2018/) (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2018).

el Senado de la República promovió un recurso de revisión ante el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. La resolución de este Tribunal confirmó dicho juicio de amparo, en donde se ordenó al titular del Poder Ejecutivo transparentar la designación de los magistrados anticorrupción y que el Senado “decida inmediatamente sobre la ratificación o no” de los magistrados”.<sup>679</sup>

En julio de 2019, la Comisión Permanente del Congreso rechazó la ratificación de magistrados anticorrupción, y han permanecido acéfalas las salas especializadas en este TFJA, porque si bien al cumplirse una sentencia de juicio de amparo, se obligó a dicha Comisión a concluir el procedimiento de nombramiento, pero al rechazar diversos nombramientos, los resolutivos fueron turnados al Juzgado citado, para su conocimiento, y al Ejecutivo Federal para presentar nueva propuesta.<sup>680</sup>

Entre las recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación a este organismo, como resultado del informe individual del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019, el más reciente publicado, efectuado a este organismo, se desprende la recomendación para que se fortalezcan los mecanismos de control y coordinación entre las áreas involucradas en el cálculo, pago y registro de

---

<sup>679</sup> Amparo Indirecto 589/2018, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa, en la Ciudad de México, y sentencia del Recurso de Revisión 311/2018, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>680</sup> *Reporte Legislativo*, Comisión Permanente DISPONIBLE en: <http://politicaspUBLICAS.com.mx/index.php/noticia/index/8380>. (Fecha de consulta: 27 de agosto de 2019).

nóminas, a fin de que se realicen conciliaciones periódicas y oportunas para garantizar que las cifras registradas en éstas correspondan con las reportadas en el estado del ejercicio del presupuesto. La Auditoría Superior de la Federación, emitió la promoción de responsabilidad administrativa por el Órgano interno de Control del TFJA o su equivalente, para que realice las investigaciones necesarias, y en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, autorizó la compra de 734 estantes metálicos para el archivo de trámite y concentración para nueve inmuebles de la institución, en donde se contrató un proveedor, sin que se evaluara o valorara que determinara las necesidades, las características, en cumplimiento del artículo 134 de la CPEUM, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otras normas.<sup>681</sup>

Para el ejercicio fiscal del 2021, el Presupuesto de Egresos de la Federación, dispuso la cantidad de 2,863,619,680, cantidad similar que se otorgó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección,<sup>682</sup> con las tareas citadas en la CPEUM, entre lo más amplio, pertenecer al Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual no se han nombrado a todos los servidores públicos y ciudadanos que lo integran, debiendo crear estructuras para la coordinación nacional.

---

<sup>681</sup> Auditoría Superior de la Federación, Gestión Financiera, Disponible en: [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019\\_0091\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2019_0091_a.pdf). (Fecha de consulta: 27 de agosto de 2020).

<sup>682</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021..., *cit.*



## **CAPITULO IV: Las reformas Constitucionales y Legales en el Régimen Presidencial 2018-2022**

Es importante hacer un análisis acerca de los cambios radicales efectuados en la administración pública, a partir del 1° de diciembre de 2018, con el nuevo gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, quien como candidato a la presidencia de la República, durante campaña anunció modificaciones profundas en la estructura del gobierno federal, y desde luego, en sectores importantes en el tema de esta investigación: Los organismos autónomos constitucionales en México.

Durante la campaña política de López Obrador, en el Estado de Morelos, se dieron indicios de los cambios de gobernabilidad del próximo, sexenio al declarar que: “actualmente existen organismos autónomos nacionales que son paleros, tapaderas, que han creado en toda esta época; pura simulación, puro engaño con todos esos organismos que sólo sirven para mantener alcahuetes que les pagan muy bien.”<sup>683</sup>

La elección presidencial de 2018, con la participación del 63.42 por ciento de los integrantes de la lista nominal, es decir, 56,601,874 personas, tuvo como resultado 30,110,327 votos para el Partido Morena, equivalente a 53.2

---

<sup>683</sup> López Obrador, Manuel, Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/morelos/page/3/>. (Fecha de consulta: 19 de abril de 2019).

por ciento de los votantes, logrando una mayoría en el Poder Legislativo, como no se había visto en los últimos años en México.<sup>684</sup>

En entrevista periodística, el entonces, ombudsman nacional, Luis Raúl González Pérez, vislumbraba cambios en las autonomías de algunos organismos, cuando afirmó que, el gobierno de Enrique Peña Nieto dejaba al país en una situación muy crítica, con muchos problemas que acechan a México, como desapariciones, feminicidios, desplazamientos forzados internos, incongruencias en la política migratoria, agresiones en contra de defensores y periodistas, cooptación de menores por parte del crimen y autogobierno en los penales, entre otros.<sup>685</sup>

Con Peña Nieto, se tuvieron tensiones, pero no hubo injerencias, queremos tener todo el diálogo, toda la contribución, toda la coordinación, queremos sumar, pero también cuando algo observamos que está mal, decirlo”, y “lo que queremos es respeto, no a su servidor, respeto a una institucionalidad, somos un órgano autónomo independiente, que se entienda que no buscamos deteriorar instituciones.<sup>686</sup>

---

<sup>684</sup> Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018, *Disponible en: <https://siceen.ine.mx:3000/#/>*. (Fecha de consulta: 21 de junio de 2019).

<sup>685</sup> Cfr. González Pérez, Raúl, entrevista, *Periódico Reforma*, Sección Nacional, México, 12 de agosto de 2018, p.2.

<sup>686</sup> *Idem*

A su vez, en septiembre del 2018, Gabriel Contreras, presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), adelantándose a las críticas por el entonces candidato a la presidencia, dijo que:

(...) la autonomía del IFT se construye con todas y cada una de sus decisiones, más allá de cualquier especulación, gusten o no gusten sus resoluciones, han sido siempre cumpliendo la Constitución. Ser autónomo significa no ser subordinado a ningún otro interés que no sea la Constitución, y así lo han marcado sus resoluciones; me remito a los hechos, más allá de cualquier especulación (...)<sup>687</sup>

Gabriel Contreras, al referirse a algunos de los temas más delicados que ha enfrentado y resuelto en este periodo, que le han valido críticas y cuestionamientos sobre la autonomía y facultades del regulador, como el caso de algunos lineamientos y la resolución del poder sustancial de Televisa en TV de paga, dijo que el IFT: “*defendió su posición, marcada por la CPEUM, inclusive en tribunales*”.<sup>688</sup>

Antes de la toma de posesión del presidente electo, se publicó el decreto por medio del cual se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en donde estipuló que estos no podrían tener un sueldo

---

<sup>687</sup> Contreras Saldívar, Gabriel Oswaldo, entrevista, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/entrevistas/gabriel-oswaldo-contreras-saldivar/entrevista-gabriel-contreras-comisionado-presidente-del-ift> (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2019).

<sup>688</sup> *Idem*

mayor al del presidente de la República, por lo que tendrían que disminuirlo a todos los integrantes del gobierno federal, y desde luego a los integrantes de los OAC's.<sup>689</sup>

Cabe señalar, que los 11 OAC's, se habían integrado en México, y dispuesto durante los años anteriores, de sus presupuestos, manual de percepciones con sueldos y prestaciones; de acuerdo a su autonomía constitucional, y determinada también en la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de dar continuidad a programas y mantener el perfil técnico de sus integrantes, de acuerdo a su autonomía.<sup>690</sup>

A partir de la publicación del referido decreto, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, diversos OAC's, como el BM, el IFT la COFECE, el INEGI, y la CNDH promovieron controversias constitucionales para impugnar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, como lo cité en los apartados respectivos, el cual contenía sus sueldos, y además se redujo su presupuesto, como lo cité, en cada uno de los apartados relativos a estos organismos.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, el primero de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador, durante dos horas, y frente a miles

---

<sup>689</sup> Decreto por el que se expide la *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, Reglamentaria De Los Artículos 75 Y 127 de la CPEUM y se adiciona el Código Penal Federal, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5542914&fecha=05/11/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542914&fecha=05/11/2018). (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2019).

<sup>690</sup> *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria...*, cit.

de personas, dio su primer discurso en el Zócalo capitalino, donde reiteró los 100 puntos de su plan de gobierno. Enumeraré solamente aquéllos que involucran y afectan la autonomía en varios aspectos a los organismos autónomos constitucionales:<sup>691</sup>

Punto 14: Bajar los sueldos de los altos funcionarios y aumentar proporcionalmente los de los trabajadores de base y sindicalizados.

Punto 33: Respeto a la autonomía del Banco de México y de sus políticas para evitar que haya inflación o devaluaciones.

Punto 36: Sólo tendrán secretarios los funcionarios del gabinete ampliado.

Punto 37: Se cancelarán fideicomisos o cualquier otro mecanismo utilizado para ocultar fondos públicos.

Punto 38: Se suprimirán todas las estructuras y los programas duplicados para ser centralizados en una sola unidad o coordinación.

Punto 43: No se comprará ninguna mercancía que exista en los almacenes públicos en cantidad suficiente.

Punto 45: Solo tendrán choferes los secretarios y subsecretarios.

---

<sup>691</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “100 compromisos de gobierno”, Presidencia de la República, Gobierno de México, Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/100-COMPROMISOS-.pdf>. (Fecha de consulta: 4 de enero de 2020).

Punto 51: Las compras del gobierno se harán de manera consolidada mediante convocatoria y con observación ciudadana y de la ONU.

Punto 77: Habrá cobertura universal en telecomunicaciones y se conectará al país con internet utilizando la infraestructura de la CFE.

Punto 91: La Fiscalía General contará con absoluta autonomía.<sup>692</sup>

Desde el principio de su mandato, el presidente de la República se confrontó con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;<sup>693</sup> con servidores públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por su *opacidad*, y de la misma manera con el Instituto Nacional Electoral, con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el Instituto Nacional de la Evaluación Educativa, cuya desaparición de este último, anunció con recortes en sus sueldos.<sup>694</sup>

Inclusive, la SHCP disminuyó el presupuesto destinado a las universidades públicas, señalando posteriormente esta dependencia, que se trataba de un error, lo que fue motivo de conflicto con los diversos rectores, a quienes se

---

<sup>692</sup> *Idem*

<sup>693</sup> Periódico *El Universal*, Sección Nacional, Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-cancela-comida-con-ministros-de-la-scjn> (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019).

<sup>694</sup> López Obrador, Andrés Manuel, organización México, Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2021/01/08/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-454/>. (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2019).

les dijo se corregiría, finalmente no se les recortaron sus presupuestos; pero algunas instituciones si decidieron bajar sueldos y gastos.<sup>695</sup>

El 12 de diciembre de 2018, se informó que el presidente de la República había propuesto una iniciativa de reforma constitucional en la que se abrogaría la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del INEE, así como la suspensión de evaluación de los maestros; este fue el aviso oficial para modificar este OAC. En dicha propuesta, se reformaría el artículo 3 constitucional, en donde se plantearía que sus recursos se destinarían a la creación de un centro con autonomía técnica que contribuyera a la mejora de la educación, el cual se encargaría de emitir los lineamientos relacionados con la formación y mejora continua de los docentes. Éste sería dirigido por un consejo directivo de siete miembros nombrados por la SEP y a su vez contaría con un consejo consultivo conformado por docentes distinguidos, madres y padres de familia reconocidos y representantes de las organizaciones civiles dedicadas a esa materia. El Congreso de la Unión contaría con 180 días a partir de la entrada en vigor de la reforma para realizar los cambios con las leyes aplicables.<sup>696</sup>

---

<sup>695</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “PEF 2019 se corregirá; universidades mantendrán presupuesto, anuncia presidente” 12 de diciembre de 2018 Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/?s=Se+corregir%C3%A1>, (Fecha de consulta: 7 de enero de 2019).

<sup>696</sup> Gobierno de México, jefe del Ejecutivo firma iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/jefe-del-ejecutivo-firma-iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-educativa>.(Fecha de consulta: 8 de junio de 2019).

Al respecto, la Junta de Gobierno del INEE, manifestó su posicionamiento, con respecto a las declaraciones vertidas por el titular del Ejecutivo Federal, relacionadas a una iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, señalando que el Sistema Educativo requería de un organismo autónomo, confiable y pertinente para la sociedad y las autoridades educativas, como lo había hecho desde su fundación en 2002.<sup>697</sup>

La presidente del INEE, Teresa Bracho, declaró:

Eliminar un organismo autónomo como el INEE representa un atentado del nuevo Gobierno contra el sistema de pesos y contrapesos de nuestra democracia y, en particular, contra los órganos autónomos. Un órgano autónomo es indispensable para conocer el sistema educativo nacional y superar las brechas de inequidad que lo caracterizan.<sup>698</sup>

Para el 26 de diciembre de 2018, el INEE, al través de su presidenta, María Teresa Bracho, indicó que, se analizaban alternativas para hacer frente al recorte de 45 por ciento de su presupuesto, ya que este OAC había presentado un proyecto de presupuesto por un monto de 997 millones 340

---

<sup>697</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa, “Posicionamiento del INEE sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa”. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/posicionamiento-del-inee-sobre-la-iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-educativa/>. (Fecha de consulta: 7 de junio de 2019).

<sup>698</sup> *Idem*

mil pesos, lo cual representaba una reducción del 21 por ciento respecto a los recursos que se habían destinado al mismo en 2018.<sup>699</sup>

En esa misma fecha, de acuerdo con informes del Consejo de la Judicatura Federal, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos, se habían presentado 14 mil 737 demandas de juicio de amparo, de los cuales 430 fueron de jueces, 573 de magistrados, 4 mil 172 de secretarios, 934 de actuarios y 4 mil 578 oficiales judiciales. El resto de las mil 812 demandas fueron presentadas por servidores públicos, principalmente de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Procuraduría General de la República, el Instituto Politécnico Nacional y la Comisión Federal de Electricidad.<sup>700</sup>

Con la reducción de presupuesto para 2019 en toda la administración pública, se realizó una disminución a la Comisión Reguladora de Energía (CRE), al pasar de 360 millones de pesos en 2018, a 248 millones para el siguiente año, causando un ajuste administrativo en este órgano, el cual tuvo que despedir a 367 empleados temporales, dos terceras partes de su personal.

---

<sup>699</sup> Bracho, María Teresa, en “Rasuran presupuesto del INEE; se pone en riesgo la evaluación educativa, acusa Teresa Bracho”, Disponible en: <https://profelandia.com/rasuran-presupuesto-del-inee-se-pone-en-riesgo-evaluacion-educativa-acusa-teresa-bracho/> Profelandia.com, (Fecha de consulta: 3 de enero de 2019).

<sup>700</sup> Consejo de la Judicatura Federal, *Información Relevante*, Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/infoRelevante.htm#2018>. (Fecha de consulta: enero 12 de 2019).

El presidente comisionado del CRE, Guillermo García Alcocer, en enero de 2019, a la falta de una comisionada en el CRE, por renuncia, señaló públicamente la imposibilidad de sesionar, y se requería que se hicieran los nombramientos.<sup>701</sup> El titular del Ejecutivo Federal envió las ternas al Senado de la República para cubrir las vacantes,<sup>702</sup> señalando que la referida dependencia actuaba “como empleado de los particulares,” por lo que urgía renovar la CRE.<sup>703</sup>

El comisionado, al conocer las ternas enviadas por el presidente de la República, señaló que éstas no estaban bien integradas, tras lo cual se inició una serie de declaraciones en los medios, entre el titular del CRE y el Titular del Ejecutivo Federal, hasta que el 18 de febrero de 2019, en la conferencia matutina del presidente de la República, Irma Eréndira Sandoval, Secretaria de la Función Pública, informó que había iniciado una investigación en contra del comisionado por haber asignado un contrato a un familiar, y se empezaron a realizar investigaciones por parte de la Unidad de Inteligencia

---

<sup>701</sup> *Periódico El Financiero*, “Se veía venir: García Alcocer renuncia a la CRE de la 4t,” Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Se-veia-venir-Garcia-Alcocer-renuncia-a-la-CRE-de-la-4T-20190603-0046.html>, (Fecha de consulta: 12 de enero de 2019).

<sup>702</sup> *Revista Forbes*, “Amlo prepara terna para la CRE, tras renuncia de García Alcocer,” Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/amlo-prepara-terna-para-la-cre-tras-renuncia-de-garcia-alcocer/>. (Fecha de consulta: 12 de enero de 2019). de 2019.

<sup>703</sup> *Revista Expansión*, Disponible en: <https://expansion.mx/empresas/2019/02/11/la-cre-favorecio-a-particulares-en-detrimento-de-empresas-publicas-amlo>. (Fecha de consulta: 15 de julio de 2020).

Financiera de Hacienda, por un conflicto de interés y evasión fiscal de dos familiares.<sup>704</sup>

Después de varios meses en conflicto y presiones por parte del gabinete presidencial, el comisionado presidente, quien había asumido el cargo tras ser ratificado por el Senado, el 28 de abril de 2016, renunció a su cargo, por medio de un comunicado difundido vía Twitter, el día 3 de junio de 2019, aun cuando su periodo terminaría en 2023.<sup>705</sup>

Entre los 100 cambios ofrecidos por el titular del ejecutivo federal a sus sufragantes durante el inicio de su mandato, documento citado en líneas anteriores, se señala en los puntos 33 y 91 que se respetarían las autonomías del Banco de México y de la Fiscalía General de la República, a la fecha no se ha señalado cambio alguno en estos dos OAC's, y en diversas ocasiones el presidente de la república ha reiterado que respetarían éstas.<sup>706</sup>

De los puntos de programa de trabajo citados: 14,36, 37, 38,43,45 y 51, en el primero de los citados se indica la baja de sueldos de los servidores públicos; en el segundo, que solamente tendrán secretarios los integrantes del gabinete ampliado; en el tercero, la eliminación de fideicomisos; en el

---

<sup>704</sup> López Obrador, org.mx, versión estenográfica de la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 18 de febrero de 2020, Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/02/18/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-259/>. (Fecha de consulta: 15 de julio de 2020).

<sup>705</sup> Boletín, organización México, Disponible en: <http://www.boletin.org.mx/Noticia/renuncia-guillermo-garcia-alcocer-a-la-cre>. (Fecha de consulta: 15 de julio de 2020).

<sup>706</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *100 compromisos de gobierno...*, cit.

cuarto, la supresión de estructuras administrativas duplicadas; en el quinto y último, que no se realizarán compras de mercancía en bodega, y si se hicieren se harán en forma consolidada, por convocatoria, con observación por la ciudadanía y de la ONU; en el penúltimo, se ordena que solamente tendrán chofer los secretarios y subsecretarios.

Estas medidas fueron aplicadas puntualmente a partir de diciembre de 2018, al girar instrucciones la SHCP a toda la APF y OAC's para aplicar los lineamientos de Racionalidad y Austeridad Presupuestaria 2019. También se especificó que las plazas de Oficiales mayores cambiarían su nombre a titulares de Unidad Administrativa y Finanzas, debiendo cambiar la reestructura organizacional de las plazas; eliminando todas las Direcciones Generales Adjuntas, y desde luego la baja del monto de salarios de los servidores públicos de todas las dependencias gubernamentales, decretado con anterioridad.<sup>707</sup>

Con respecto al punto 77, invade el ámbito de competencia de dos OAC's, como son la IFT y la COFETEL, debido a que, en este punto se asevera que habrá cobertura universal de telecomunicaciones, y tendrá conexión en toda la república mexicana, “utilizando la infraestructura de la Comisión Federal de Electricidad”.<sup>708</sup> De esta manera, considero, se interviene y contraviene

---

<sup>707</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Disposiciones para la Programación y Presupuestación 2019, Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/disposiciones-para-la-programacion-y-presupuestacion-2019>. (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

<sup>708</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *100 compromisos de gobierno...*, cit.

las facultades de estos entes para normar la distribución de las telecomunicaciones, y la competencia entre las empresas.

Todos estos recortes presupuestales afectaron a los OAC's, ya que su estructura tuvo que ser modificada para hacer las adecuaciones al gasto, distribución de personal y cancelación de plazas, porque si bien ya estaba previsto en la CPEUM que éstos determinarían su presupuesto, y su estructura, la SHCP aplicó el recorte determinado por la Cámara de Diputados, por lo que algunos de estos entes promovieron controversias constitucionales y la mayor parte de sus servidores públicos, juicios de amparo, citados con antelación.

El Banco de México, promovió, como lo cité en su apartado, controversia constitucional 2/2019, y aunque se le concedió la suspensión definitiva, está pendiente de que la Cámara de Diputados haga cumplir la resolución de la Suprema Corte de Justicia con respecto al cálculo de las remuneraciones de los servidores públicos.<sup>709</sup>

El INEGI también interpuso una controversia constitucional 75/2019, con el fin de que se invalidaran algunos puntos del PEF, en reclamo de los

---

<sup>709</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Acción de Constitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas; Particulares formulados por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Particulares y Concurrentes formulados por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Javier Laynez Potisek, Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566183&fecha=19/07/2019). (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

lineamientos para adquisiciones, ejercicio presupuestal, y desde luego sueldos, otorgándosele la suspensión definitiva, pero tiene que cumplir el Poder Legislativo la resolución de la SCJN.<sup>710</sup>

Por su parte, la CNDH recurrió igualmente, a promover una controversia constitucional 45/2019, con motivo de la ley de remuneraciones de los Servidores Públicos, defendiendo sus salarios, no obstante, la resolución de la SCJN no resolvió el fondo del asunto, quedando sin materia, pues cuando se resolvió, el PEF ya no estaba vigente, como se asentó en el espacio referido a ese organismo autónomo.

Concerniente a la CNDH, este organismo hizo una recomendación a la Secretaría de Gobernación respecto a la desaparición de las estancias infantiles, la cual, no fue aceptada por el presidente de la República. Al llegar el periodo para cambio de Titular de la CNDH, el Ejecutivo Federal logró designar, con apoyo de la Cámara de Senadores, a una nueva titular, a María del Rosario Piedra Ibarra, quien el 12 de noviembre de 2019, tomó protesta del cargo, como cité en el apartado respectivo; y a raíz de ello, la mitad, 5 de los 10 integrantes del Consejo Consultivo, renunciaron a su cargo. Argumentaron imposición de la presidenta y el hecho de que no tiene licenciatura en derecho, lo cual está señalado en la ley reglamentaria de la Comisión.<sup>711</sup>

---

<sup>710</sup> *Idem*

<sup>711</sup> *Periódico La Jornada*, Renuncia José de Jesús Orozco Henríquez al Consejo Consultivo de la CNDH 10 de marzo de 2020, Disponible en:

Como ha sido mencionado, el INEE fue el primer OAC que desapareció durante el actual régimen presidencial, por medio de decreto de reforma constitucional, del 15 de mayo de 2019. En consecuencia, regresó a ser un organismo público descentralizado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, cambiando la reforma educativa realizada en el sexenio anterior.<sup>712</sup>

Referente al CONEVAL, en julio de 2019, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, manifestó que en un informe recibido acerca de este OAC, se indicaba que el titular del mismo llevaba casi 13 años en el cargo, que los integrantes llevaban más años en el puesto que el originalmente designado; desde 2014, se habían duplicado las plazas, había 16 direcciones generales, en lugar de 4; en cinco años se había triplicado el gasto en alimentación para el personal; el arrendamiento de vehículos para uso de sus servidores públicos, se había quintuplicado; y el arrendamiento del inmueble que ocupaba este organismo, aun teniendo uno propio, que desocupó, tenía un costo mucho mayor al gasto destinado a estudios e investigaciones acerca de la pobreza.<sup>713</sup>

---

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/10/renuncia-jose-de-jesus-oro-zco-henriquez-al-consejo-consultivo-de-cndh-1558.html>. (Fecha de consulta: 15 de diciembre 2020).

<sup>712</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º., 31 y 73 de la Constitución Política..., *cit.*

<sup>713</sup> López Obrador, Andrés Manuel, Twitter, Disponible en: [https://twitter.com/lopezobrador\\_/status/1154811988322783232](https://twitter.com/lopezobrador_/status/1154811988322783232). (Fecha de consulta: 26 de julio de 2019).

Y al no estar de acuerdo el titular del Ejecutivo, con la información proporcionada acerca de la pobreza en el país proporcionada por su titular, Gonzalo Hernández Licona, éste fue cesado. El hecho fue denunciado por la coordinadora de diputados del PRD, Verónica Juárez Piña, señalando que: “ratifica la intolerancia del presidente de la república a las críticas por las reducciones presupuestales que ha tomado y que han afectado el funcionamiento de todas las instituciones del Estado.”<sup>714</sup>

Refirió la citada diputada, una columna periodística en la cual, el titular de este OAC advirtió que, con las medidas de austeridad y recorte presupuestal anunciadas, se provocaría que la institución prácticamente dejara de cumplir con sus funciones en escasas semanas, por la falta de personal.

Cabe advertir, como hice en el título referente al Coneval, que su proceso legislativo estaba interrumpido, pues si bien se le otorgó la autonomía constitucional en la CPEUM, no se nombró a los especialistas por parte de los integrantes de la Cámara de Senadores, ni se expidió la ley reglamentaria, por lo que sigue dependiendo de la Secretaría de Bienestar,

---

<sup>714</sup> Juárez Piña, Verónica, LXIV Cámara de Diputados, Comunicación Social, Nota No. 2633, “Afirma Juárez Piña que, el “cese fulminante” de Hernández Licona a la titularidad del Coneval “ratifica la intolerancia del Ejecutivo federal a la crítica, Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Julio/23/2633-Afirma-Juarez-Pina-que-cese-fulminante-de-Hernandez-Licona-a-la-titularidad-del-Coneval-ratifica-la-intolerancia-del-Ejecutivo-federal-a-la-critica>. (Fecha de consulta: 3 de junio de 2019).

como organismo descentralizado, por lo cual fue posible remover a este servidor público.

A partir de la aplicación de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el IFT demandó a la Cámara de Diputados y al Poder Ejecutivo Federal, por medio de la controversia constitucional 7/2019, la cual quedó sin materia como todas las demás, ya que cuando se resolvieron, ya no estaba vigente el presupuesto impugnado. Al siguiente ejercicio presupuestal, promovió otra controversia constitucional 1/2020, negándosele la suspensión solicitada.

A raíz de la publicación del decreto del PEF 2019, la COFECE, previa sesión de su pleno en 2018 promovió la controversia constitucional, 5/2019, reseñando en ella que dicha ley adolecía de definiciones, que generaba incertidumbre sobre cómo debían regularse los salarios, y el personal del ente requería certeza para los procesos de reclutamiento y permanencia de personal. A finales de 2019, promovió nuevamente una controversia constitucional en contra del PEF 2020, pero se le negó la suspensión provisional, como lo indiqué en el tema relativo a este OAC.

Con el ejemplo de los demás OAC'S, el INE promovió controversia constitucional en enero 2019, la 22/2019, como lo cité en el rubro correspondiente, indicando que estaba comprometida la autonomía de la institución. La controversia fue admitida, pero le negaron la suspensión del recorte presupuestal de 950 millones de pesos, quedando sin materia.

El 21 de enero de 2019, el INE aprobó los ajustes a su presupuesto para ese año, tras la reducción de 950 millones de pesos, que contempla ajustes en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales. El proyecto se presentaría al día siguiente ante el Consejo General del organismo, el cual indicó que el Instituto no podrá cumplir en primera instancia con sus obligaciones de pago del ISR.<sup>715</sup>

Este organismo promovió nuevamente una controversia constitucional, la 10/2019, en contra del PEF 2020, señalando que se le redujeron más de mil millones de pesos respecto al gasto de 2019. La SCJN resolvió que sería la Cámara de Diputados, quien tendría que calcular los salarios impugnados.<sup>716</sup>

Los recortes de presupuesto en OAC's para el año 2020, principalmente la CNDH, el INE, el INAI, el IFT y la FGR, representaron una disminución de 4 mil 182 millones de pesos, que sumados a la reducción del año de 2019 y a la mengua de estructuras y personal, requieren ponderar si estos organismos pueden trabajar de forma eficiente, considerando las responsabilidades señaladas en el capítulo correspondiente.

---

<sup>715</sup> Instituto Nacional Electoral, Aprueba Consejo General ajustes al presupuesto del INE para 2019 Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2019/01/23/aprueba-consejo-general-ajustes-al-presupuesto-del-ine-2019/>. (Fecha de consulta 23 de marzo de 2020).

<sup>716</sup> Instituto Nacional Electoral, subsecretaría General de Acuerdos Sección de Trámite de Controversias constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-30/MI\\_IncSuspContConst-22-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-30/MI_IncSuspContConst-22-2019.pdf). (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019).

La FGR solicitó 18 mil 202 millones de pesos para realizar todas las actividades en el Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual requiere de capacitación de personal, tecnologías y vehículos; sin embargo, se le recortaron mil 500 millones. Al INE, habiendo solicitado la cantidad de 12 mil 493 millones de pesos con el fin de organizar las elecciones del 2021, siendo éstas las más costosas e importantes en el país debido a la cantidad de electores, cargos federales y locales; no fue atendida. En el dictamen se le descontaron mil 72 millones de pesos, disminución sin precedentes en toda su trayectoria, datos citados en el capítulo correspondiente.

Cabe señalar que, a diferencia de las reducciones presupuestales para los OAC's, las Secretarías de Bienestar, Hacienda y Crédito Público, Educación y Seguridad Pública, tuvieron grandes incrementos, un promedio de más de mil millones extras para cada una, más el Poder Legislativo y partidos políticos no sufrieron disminución.<sup>717</sup>

El decreto de supresión de fideicomisos, ofrecido en el punto 37, no se ha publicado hasta la fecha de edición de este trabajo, pero según datos de un estudio realizado, los tres poderes constituidos y los organismos autónomos tienen acumulados 835 mil 477 millones de pesos en 374 instrumentos de este tipo, sin rendir cuentas, ni justificar la manera en que la ejercen, pese a las observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación.

---

<sup>717</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Disposiciones para la Programación y Presupuestación...*, cit.

Cuatro organismos autónomos cuentan a su vez con sus propios fideicomisos: IFT (1), COFECE (2), INE (2) e INEE (1), sin embargo, existen otros no registrados en ese documento, como el del Banco de México, llamado Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH).<sup>718</sup> El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el INEGI, cuentan en común con otros instrumentos de este tipo llamados Fondos Sectoriales Constituidos.<sup>719</sup> Existen otros fideicomisos no registrados en sus páginas que en su momento tendrán que desaparecer, ante la vigilancia de la SHCP, de acuerdo al programa de 100 compromisos de gobierno, planteado por López Obrador.<sup>720</sup>

Esta fue la primera parte, desde diciembre de 2018 a al mes de abril de 2021, de los cambios propuestos y aplicados por el nuevo régimen presidencial de Andrés Manuel López Obrador, que han afectado a los 11 OAC's a los cuales hice referencia en la presente investigación, y se suprimió uno de ellos: el INEE. Falta conocer la trascendencia en los presupuestos y estructuras de estos, y desde luego vendrán muchas más afectaciones, que serán motivo de otras exploraciones del tema.

---

<sup>718</sup> Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH) Disponible en: <https://www.fiderh.org.mx/acercade.html> (Fecha de consulta: 19 de agosto 2017).

<sup>719</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondos Sectoriales Constituidos, Disponible en: <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-sectoriales-constituidos2/item/conacyt-inegi> (Fecha de consulta: 18 de abril 2018).

<sup>720</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *100 compromisos de gobierno...*, cit.

## Conclusiones

Mi trabajo de investigación, integrado en cuatro capítulos, acerca de los organismos autónomos constitucionales en México, lo realicé partiendo de la hipótesis, de la carencia de un fundamento conceptual claro y general, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se explique las funciones, alcances y limitaciones de estos organismos, en los cuales falta universalidad en sus estructuras, con la característica de autonomía, la cual también se aplica a órganos y organismos del gobierno; conflicto, según algunos autores, en la separación de poderes y en el alcance de sus resultados, y los artículos constitucionales inherentes a los OAC's, y de la revisión de todas las fuentes de información, actualizadas, consultadas, y citadas, en los capítulos correspondientes, emito las siguientes conclusiones:

1. En el primer capítulo I, referente a la evolución de la administración pública federal en México, la cual tiene su fundamento en el artículo 90, regida por el Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público, cuyo concepto, considero, el más el claro, es el citado por Jorge Fernández Ruiz, que la considera como un fenómeno a través del cual se estructura la administración pública, para que se ejecute de manera eficaz, ha ido evolucionando, como una herramienta del Estado, para articular planes, programas y políticas de Estado, para adecuarse en forma dinámica, a las necesidades de la población, a las

presiones de modelos económicos, y compromisos internacionales, para integrarse con procesos comerciales y financieros, la apertura a la inversión extranjera, y la competencia comercial.

2. El crecimiento de la administración pública federal surgió como una organización unitaria, desde 1917, y se fue modificando paulatinamente, debido a que, al expedirse la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, contemplaba 12 dependencias y 6 departamentos. Para 1935, contaba con ocho secretarías y 7 departamentos; al publicarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1976, integró a 16 secretarías y dos departamentos. Se va creando diversas formas de organización para la organización de la administración pública, conteniendo una acción de centralizar, para continuar con la desconcentración y sus tipos de descentralización. De tal manera creció la estructura de la administración pública federal, que, en el periodo de Miguel de la Madrid, implicaba 1,200 entidades públicas.

Actualmente, hasta agosto de 2021, dicho ordenamiento integra a 19 dependencias, y una consejería jurídica. Se han creado a través de la evolución de la administración pública federal, 107 organismos descentralizados, de los cuales 67 son sectorizados, 14 no sectorizados, 13 institutos nacionales de salud y 13 centros de

investigación, y a la par, los organismos autónomos constitucionales, lo que implica un gran gasto administrativo.

Mientras más actores se sumen a los procesos de decisión o gestión gubernamental, es más compleja la definición de objetivos compartidos en la administración pública, como lo señala, Fernando Sánchez Albavera, son demasiados organismos, debido a todas las reformas constitucionales realizadas,<sup>721</sup> son estructuras burocráticas que requieren grandes recursos económicos, que, si bien son autónomos, son asumidos y financiados, como lo refiere, Taylor Boas, pagados con impuestos del contribuyente.<sup>722</sup>

Existe una serie de organismos autónomos citados en la CPEUM, sin tener todas las características de OAC, pues, aunque están señalados como autónomos, en realidad son organismos públicos descentralizados y órganos desconcentrados, como es el caso, entre otros, de la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, y de las universidades públicas, de los cuales

---

<sup>721</sup> Sánchez Albavera, Fernando, asesor especial del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Disponible en: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/Planif\\_Estr\\_y\\_Ges\\_por\\_Objeto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/Planif_Estr_y_Ges_por_Objeto.pdf). (Fecha de consulta: junio 18 de 2018).

<sup>722</sup> Boas, Taylor C.; Gans-Morse, Jordan (2009)". Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan". *Studies in Comparative International Development* Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/225487654\\_Neoliberalism\\_From\\_New\\_Liberal\\_Philosophy\\_to\\_Anti-Liberal\\_Slogan](https://www.researchgate.net/publication/225487654_Neoliberalism_From_New_Liberal_Philosophy_to_Anti-Liberal_Slogan). (Fecha de consulta: 3 de enero de 2018).

integro una relación con el tipo de autonomía, y sus características al final de este trabajo.

3. Al inicio del periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1° de diciembre de 1988), se generó un proceso de modernización pública, adelgazando su estructura, modificando disposiciones hacendarias, con el propósito de competir en el Tratado de Libre Comercio, con los Estados Unidos de América y Canadá. Las características de esta administración se conocen como neoliberalismo, en el cual cambia de un Estado protector, a la libre competencia, apertura a la inversión extranjera, referido en espacio destinado a la administración pública federal, en ese periodo.
4. Con este panorama, de apertura económica y presiones políticas, tanto externas como internas, es cuando, paralelamente, a la administración pública federal, empezaron a surgir los organismos autónomos constitucionales, con una característica retomada de los tribunales constitucionales europeos: la autonomía, no dependiendo de ningún poder constituido, siendo el primero el Banco de México, el 20 de agosto de 1993.
5. Con respecto al surgimiento de los organismos autónomos en el mundo y en México, también citado, en el primer capítulo, la mayor parte de los autores refieren, e inclusive se encuentran descritos en la jurisprudencia, que, estos tienen su origen en el modelo del tribunal

constitucional norteamericano en 1803, con la Corte Suprema; y el tribunal constitucional de Austria, los cuales influyeron para crear uno en Alemania, con propuestas de Jellinek y Kelsen, pasando posteriormente el modelo a Italia, en forma importante, con estudios de Romano, Mazzioti y Lavagna, quienes puntualizaron la relevancia de su autonomía, frente a los otros poderes del Estado.

La creación de los OAC's no se ha considerado como moda pasajera en el mundo, ya en 2015, existían en 81 países, especializados y con diferentes niveles de autonomía, todos ellos sustentados en cada una de las constituciones: en el continente europeo 59, en América 51, y en Asia, 59; el mayor número de estos entes está en África, con un total de 89, datos citados con antelación, por parte de Ackerman.

Fue transitando esta influencia de autonomía en los poderes constituidos, a los países latinoamericanos, y desde luego a México, en donde no se pretendió establecer un tribunal constitucional, sino organismos con visos a limitar los excesos de los poderes tradicionales, ante la desconfianza en el gobierno, influencia de organismos internacionales, principalmente, para transparencia en el manejo de recursos públicos, la organización de elecciones, protección de derechos humanos, rendición de cuentas, transparencia en tareas gubernamentales, protección de datos personales, combate a la corrupción ,entre otras actividades el Estado.

Desde luego, influyeron, las sugerencias internacionales ante la proliferación de bancos centrales, el ingreso como socios a tratados internacionales, y por recomendaciones de organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y las Naciones Unidas, entre otras.

Sin embargo, la naturaleza jurídica de la autonomía, en el modelo europeo, corresponde al poder judicial, el cual indicaba que, éste, debía tener independencia de los poderes ejecutivo y legislativo, no así la característica en los OAC's mexicanos, los cuales surgieron por desconfianza de los gobernados en las instituciones, las presiones económicas extranjeras, y la globalización. que implica apertura del mercado, y desde luego, un impulso a la democracia, con participación de los gobernados.

De la revisión de las iniciativas de ley, y exposición de motivos, para la creación de los organismos autónomos en México, resalta, considero, que en los periodos donde no había mayoría en el Congreso Federal, del partido en el poder, surgieron en ese entonces, acuerdos entre los partidos, para realizar las reformas propuestas, y con ello, los partidos tuvieron sus cuotas de poder, para nombrar, en el caso de los OAC's, a los titulares de estos, y consecuentemente, estos servidores públicos llegaron a tener compromisos con quienes los designaron.

6. Los organismos autónomos constitucionales se han multiplicado también en el nivel de los gobiernos locales, debido a las reformas constitucionales que les dieron origen, como en materia de transparencia, derechos humanos, electorales, y las más grande, al crearse el Sistema Nacional Anticorrupción. Actualmente existen 198 a nivel local, de los cuales 128 fueron creados en la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, y 61, por los congresos locales, y no todos con las mismas características, como lo cité en el apartado correspondiente.
  
7. Con respecto a la situación de los organismos autónomos constitucionales y la división de poderes, señalados en nuestra CPEUM, referí que, existen dos puntos de vista antagónicos entre los juristas. Algunos consideran que, la división de poderes es un mecanismo esencial del Estado, al ser una garantía constitucional, como lo señala Nicholas Luhmann, se han creado entes autónomos, a la par de los poderes constituidos.

Primeramente, un grupo de autores y juristas, entre quienes se encuentran Mauricio Dussauge, Jorge Carmona y Diego Valadez, señalan que, la división de poderes no existe en sentido estricto, no es un principio tajante e inflexible, ni rígido, sino es flexible y moldeable.

Con puntos de vista contrarios, se encuentran entre otros, Héctor Fix Zamudio, John Ackerman y Jorge Fernández Ruiz, quienes aseveran, respectivamente, que la clásica división tripartita se encuentra en una profunda crisis, al tratar de atribuir en forma exclusiva cada función a un órgano determinado; la división tripartita es un esquema obsoleto, el cual ya no se adapta a la realidad de un Estado contemporáneo; y que, se debe reformar los preceptos constitucionales 41 y 116, debido a que no son compatibles con la existencia de los organismos autónomos constitucionales, al estar en el mismo nivel de los órganos del Estado.

Por su parte, Jaime Cárdenas, señala que, los OAC's son una vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales, de los grupos económicos, Miguel Carbonell y Pedro Salazar, coinciden, como lo referí, en señalar que, en la actualidad, la división de poderes se ha enriquecido, debido a que no solamente se reconoce a los tres poderes tradicionales, sino que se registran estos entes autónomos.

Al respecto, considero que, no se afecta la división de actividades entre los poderes constituidos, y los OAC's, ya que estos últimos, son contrapesos debido a que las tareas que realizan son en forma autónoma, con personal especializado, que su trabajo no es sexenal, lo que permite continuar con metas y políticas en diferentes áreas

económicas, sociales, protección de derechos humanos, estadística, regulación de competencia y prestación de servicios públicos, entre otras. Además, participan en formas diversas, ya sea para su nombramiento o coordinación, todos los poderes constituidos.

8. La diferencia que los organismos autónomos constitucionales tienen con los órganos del Estado es que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija en su artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, integrado por un Congreso Federal, dividido en dos Cámaras, la de Diputados que representa a la población ciudadana, y la de Senadores que representa a las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México. El Poder Judicial, cuya actividad entraña el ejercicio de la administración de justicia, integrado por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Federal Electoral, los tribunales unitarios de circuito, los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo, y los juzgados de distrito. El Ejecutivo, órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, las cuales residen en el presidente de la República, auxiliado en el ejercicio de sus funciones por los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. En las entidades federativas, existen los mismos poderes: legislativo, judicial y federal, en algunas constituciones, como la de Veracruz, y la de la Ciudad de México,

existe un apartado referido a los OAC's, señalando sus características, y a la par de los poderes constituidos.

Los organismos autónomos constitucionales no están adscritos a ningún poder, ni su naturaleza jurídica en la CPEUM, pero en cada uno de los artículos constitucionales, en donde están señalados, con sus características y funciones, para interactuar con los demás poderes, y entre sí.

Los OAC's, existen, según lo señala Cárdenas Gracias, por la necesidad de que los poderes tradicionales no manejen el papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas labores se desvincule de los intereses políticos. Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte, manifiestan que, con la división de actividades, los tres órganos del Estado efectúan funciones de producción de normas jurídicas, la ejecución de éstas y de solución de controversias, respectivamente.

Por lo tanto, considero que, los OAC's al estar con paridad de rango de los poderes constituidos, interactúan y existe una coordinación de actividades, inclusive a los primeros, con el fin de legitimarlos, pueden interponer controversias constitucionales en contra de otro OAC, o del poder Ejecutivo o Legislativo. Las actividades que realizan son de carácter técnico, sin interferir, en colaboración, los tres poderes intervienen en la designación y selección de los integrantes de los OAC's, creándose, entiendo, un equilibrio de poderes.

9. En el mismo apartado, cité, las diferencias de los OAC's, con los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados. Los descentralizados, como lo indica Guadalupe Fernández Ruiz, esta figura se descentraliza directamente del Estado, no de la administración pública. El OAC se diferencia del descentralizado a que no se sujeta a una jerarquía de poder en la administración pública federal, mientras que el primero, si se encuentra subordinado a ésta.

Con los órganos desconcentrados, la diferencia que tienen los OAC's es que los primeros se encuentran en la administración pública centralizada, integrados a una estructura orgánica de una secretaría de Estado, subordinados a éstas; no tienen personalidad jurídica, tienen un grupo de bienes patrimoniales, con facultad de decisión en una materia en específico o zona para la prestación de servicios.

10. En el capítulo II, referente a las características, al fundamento constitucional y concepto de los organismos autónomos constitucionales en México, revisé la doctrina y los artículos constitucionales, para desglosar sus características o elementos, las cuales difieren en cada uno, e incluyo un cuadro, al final de este trabajo, de los mismos.

11. De esta revisión, corroboro que, la autonomía política, técnica, orgánica, financiera, de gestión y jurídica, no es exclusiva de los OAC's, debido a que se aplica indistintamente a órganos y organismos

descentralizados en la administración pública, no son elementos exclusivos, de los organismos autónomos.

12. La autonomía, de los organismos autónomos constitucionales es amplia, en todos sus aspectos, debe estar claramente establecida en los preceptos constitucionales, debido a que ésta, se aplica tanto a órganos desconcentrados y organismos descentralizados, y más adelante, al describir cada uno de los OAC's, se utiliza el término indistintamente, en su fundamento constitucional como legal, sin especificarse qué autonomía le otorga una verdadera independencia, además de las consideradas, como es la presupuestal que le permite ejercer su presupuesto libremente y establecer su estructura, carrera civil de servicio, y herramientas tecnológicas para realizar su actividad.

13. Con respecto al fundamento, concepto y características de los OAC's en México, cité su fundamento constitucional, el cual les brinda autonomía en la forma más amplia, incluyendo la presupuestal, la cual considero es primordial, y su relación con los órganos constituidos, de no injerencia, es otro punto medular de esta investigación.

Considero que la descripción del OAC, es que, primeramente debe estar señalado en la CPEUM, con sus características específicas: no adscrito a ningún poder constituido, con personal especializado, con nombramientos que no coincidan con los cambios sexenales de

gobierno, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y presupuestal, con el fin de establecer su organización, funcionamiento y procedimientos, y emitir sus propios lineamientos para ejercer sus funciones, y primordialmente su autonomía total, como los 10 organismos autónomos que enumeré en ese capítulo.

El concepto de autonomía, punto medular de los OAC's, hice una revisión en la doctrina, entre los puntos de vista, los cuales considero más relevantes, entre otros, de Ackerman, quien asevera que, ésta debe definirse como autonomía empoderada, porque implica que se delegue autoridad, opuesta al control; Paolo Grossi, indica que es el poder otorgarse un orden jurídico, con el cual los individuos o entidades se constituyen; García Máynez especifica que ésta es la facultad que tienen las organizaciones políticas para darse a sí mismas sus leyes, y así actuar conforme a ellas.

A raíz de la exploración de diversos conceptos de autonomía, considero que la autonomía, es la potestad que tiene un ente dentro del Estado para regir sus intereses, mediante normas y órganos de gobierno, coincido en que es una delegación de autoridad, opuesta al control.

Paralelamente, repasé las nociones que mantienen algunos autores, en el respectivo tema, acerca de otros tipos de autonomía que se fijan en la Carta Magna, como es la perteneciente a las universidades públicas, de Fernández Ruiz; la de jurisdicción administrativa dotada

de plena autonomía para dictar fallos, de Fraga y de Sandoval Ledezma, en forma separada; la municipal, de Pina de Vara, y la correspondiente a la de los pueblos indígenas, en el precepto constitucional.

14. Procedí a repasar, la teoría del órgano u organicista, para determinar si se debe denominar un organismo autónomo, u órgano autónomo, corrientes planteadas inicialmente por Van Gierke y Jellinek, ambas con mucha similitud; complementadas, entre las más prominentes, la propuesta de Kelsen quien designa a los órganos del Estado como individuos cuyas acciones cumplen con una función jurídica específica y propia del Estado, corriente asumida por la escuela alemana de derecho público, y retomada por la escuela italiana, posteriormente.

En consecuencia, de esta exploración, considero que, los organismos constituyen estructuras administrativas completas, que cuenta con órganos, que conllevan objetivos, metas y procedimientos propios, por lo que un OAC, no es una parte, sino es un todo, y ser, por lo tanto, debe ser denominado organismo constitucional autónomo, debiendo, y no órgano.

15. En el tercer capítulo, dedicado a los OAC's en México, se cuenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con 10 organismos autónomos constitucionales, que según mi punto de vista, contienen las características necesarias para ser contemplados como

tales, citados de acuerdo a su orden cronológico de creación: Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos Personales, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Fiscalía General de la República y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Eran inicialmente 11, pero el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, desapareció por la vía legislativa. En el caso del CONEVAL, su transformación se quedó truncada, al no emitirse su ley y no designar a sus integrantes.

Describí los 11 OAC's, señalados en la CPEUM, describiendo su fundamento constitucional y legal; su naturaleza jurídica; la exposición de motivos de la iniciativa que le dieron origen, ya que ahí se señala la esencia de existencia; su competencia; características y la forma de designación de sus integrantes, y aquellos que se encuentran a nivel estatal, en forma breve, que se fueron instituyendo en materia electoral y por la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, por no ser tema central de este trabajo.

De todos los señalados en la Carta Magna, considero que se debe hacer una clasificación de acuerdo con sus actividades, considero, divididos en dos áreas: administrativa y jurisdiccional.

Entre los organismos, que considero administrativos, primeramente, se encontraba el INEE (hoy inexistente) el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y la Fiscalía General de la República. El único, de tipo jurisdiccional es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual pertenece junto con la Fiscalía General de la Federación, al Sistema Nacional Anticorrupción, que hasta la fecha faltan nombramientos de magistrados, en el primero, y de consejeros ciudadanos, el segundo, así como la ratificación por parte del Senado de todos los titulares de los órganos de control de cada uno de los OAC's.

Puedo señalar, de acuerdo a la revisión que hice, que los 11 OAC's contaban todos, en la CPEUM, con personalidad jurídica, facultad para dictar normas, y capacidad para formular su regulación inherente, al igual que su publicación, sin depender de otro organismo del Estado; tienen autonomía administrativa y financiera, situación que les permite organizarse internamente. La posibilidad de garantizar la designación de sus integrantes, la inamovilidad, duración, remuneración, así como selección de

personal y servicio civil de carrera, factores que desde luego tienen impacto en su eficacia e imparcialidad.

16. En la presente investigación, al revisar los once organismos autónomos constitucionales, objeto de esta investigación, se percibe:

Uno de ellos es innominado en la Norma Constitucional, como es el Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

No existe homogeneidad en su denominación y características constitucionales, a veces son institutos, o comisiones o consejos, solamente cinco son señalados como organismos (INEE, INEGI, INE, CNDH e INAI; en la mayor parte de las ocasiones, es en su ley donde se especifican sus características, como presupuesto y designación, como lo cité en cada uno de sus apartados.

En la CPEUM se especifican de la siguiente forma, con diferentes denominaciones y características, de las cuales hago un cuadro al final de este trabajo:

Banco de México: Se denomina Banco Central (No Banco de México) autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Organismo con Autonomía Técnica y de Gestión, Personalidad Jurídica y patrimonio propios.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa: Innominado; tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos: organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (INEE): Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Instituto Federal de Telecomunicaciones: Órgano Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Comisión Federal de Competencia Económica: Órgano Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Instituto Nacional Electoral: Organismo Público Autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: organismo autónomo, especializado,

imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Fiscalía General de la República: órgano autónomo, sin citar características o estructura alguna, remitiéndose a su ley reglamentaria.

17.No todos los organismos citados indican en la norma fundamental su integración y funcionamiento, solamente se indica en el caso del desaparecido INEE, INEGI, BANCO DE MÉXICO, COFECE, IFETEL, INE y la CNDH, en los demás casos, se expresan en sus leyes reglamentarias, estatutos o manuales.

La CNDH y la FGR se encuentran en el capítulo IV del Poder Judicial, el INEGI y el Banco de México, en el Título Primero, Capítulo I, de los Derechos Humanos y sus garantías.

En la mayor parte de los organismos, el titular del Ejecutivo propone a sus integrantes, y la designación la efectúa el Senado, o en su caso la Comisión Permanente; solamente en el caso de la CNDH, se realiza una consulta pública para que el Senado realice su designación. No hay uniformidad en el procedimiento para la selección, ni en la denominación de sus titulares, o en los requisitos para cubrir las vacantes.

En cada uno de los OAC's, para la selección de su personal, se fijaron en la CPEUM, así como en sus leyes reglamentarias, con requisitos diferentes, sin uniformidad. Algunas veces con un examen previo, como es el caso del INEGI; otras, como ocurre con la COFECE, por medio de la integración de un grupo de trabajo técnico para evaluar los documentos de los candidatos a ser titulares, con participación del INEGI y BM, del Poder Judicial Federal, de la Cámara de Senadores y cinco representantes de las entidades federativas para proponer una terna, siendo el único caso en el cual no colabora el titular del Ejecutivo Federal.

Todos los OAC's se encuentran referidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el ramo autónomo, con excepción del INEE, por haber desaparecido, y el CONEVAL, por no haberse consolidado como organismo autónomo, a diferencia del Banco de México, el único que no recibe presupuesto por parte de la Cámara de Diputados.

18. En el capítulo IV, consideré necesario comentar las reformas constitucionales y legales en el recién régimen presidencial iniciado en nuestro país en 2018, debido a que éstas han influido en sus tareas, se había mantenido la no injerencia de otros poderes a nivel federal, creados para atender áreas prioritarias, como son las de materia monetaria, estadística, justicia administrativa, derechos

humanos, educación, desarrollo social, telecomunicaciones, competencia económica, electoral, transparencia, y procuración de justicia, después de décadas en donde había un solo partido en el poder, y no había habido participación equilibrada entre los poderes constituidos.

A partir de la presente administración se redujeron sus presupuestos y sueldos en toda la administración pública federal y en los OAC's, y con ello, su adelgazamiento estructural, vulnerando su autonomía. Uno de los primeros embates de la nueva administración fue precisamente en contra del INEE, hoy desaparecido como OAC, transformado nuevamente en organismo público descentralizado, regresó al antiguo esquema en el gobierno federal, con diferente esquema de aplicación, lo cual se traduce en que el Poder Ejecutivo Federal seguirá manejando los fondos en forma política, no con base en estudios especializados o procedimientos técnicos, sino con el apoyo de la mayoría en el Poder Legislativo.

19.El Sistema Nacional Anticorrupción, instaurado con acuerdos políticos e integrando por varios OAC's, como son el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía General de la República, ha sido descuidado en desde la anterior administración, al no tener la representación ciudadana que debe efectuar la Cámara de Diputados, como lo señala su ley. Como ejemplo, En el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no

se han integrado en su totalidad, ya que permanecen sin designar 32 magistrados, como lo exterioricé, en el apartado referente a este ente. La Comisión Permanente del Congreso rechazó en agosto de 2019 la ratificación de magistrados anticorrupción, y los puntos resolutiveos se enviaron al Ejecutivo Federal para presentar una nueva propuesta, percibo, por lo tanto, que no hay interés, para fortalecer los organismos autónomos, citados.

Además de estos nombramientos, a nivel central, está pendiente la conformación de las estructuras, recursos y marco legal para la creación de consejos de participación ciudadana en los Estados. En la mayor parte no se han elegido fiscales anticorrupción y en donde había, como el caso del Estado de Veracruz, fue destituido a la entrada de la nueva administración, con el apoyo del Congreso local.

20. Con las circunstancias, en que fue evolucionando la administración pública federal, considero que, el gobierno federal, en un intento de demostrar un proceso de democratización, mediante la integración de los grupos políticos, investigadores, docentes, iniciativa privada, organizaciones ciudadanas, y ciudadanos, propició una característica del neoliberalismo, al disminuir la participación del Estado en la economía, en favor del sector privado, integrado por consumidores y empresarios. Así, fueron surgiendo los OAC's, los cuales, desde mi punto de vista, no cabe la menor duda de que, constituyeron transformaciones básicas y

estructurales en la vida jurídica, administrativa y política de la administración pública federal y local, fortaleciéndolas, racionalizando el ejercicio de poder del Ejecutivo Federal, robusteciendo el equilibrio entre los poderes formales y sociales.

## Fuentes de Información

ACKERMAN ROSE, John Mill, *Autonomía y Constitución: El nuevo Estado Democrático*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 271, 2016, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13008>. (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

\_\_\_\_\_*Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y en América Latina*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>. (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

\_\_\_\_\_*Organismos Autónomos y Democracia, el Caso de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, - SIGLO XXI, 2007.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, México, octava edición, ed. Porrúa, 2000.

\_\_\_\_\_, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, 3ª edición, 2004, Porrúa.

ACUERDO POR EL QUE SE ORDENA LA FORMACIÓN DE UN INVENTARIO DE ESTADÍSTICAS NACIONALES QUE SE LABORAN EN LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS Y ÓRGANOS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, DISPONIBLE EN: [HTTP://WWW.DOF.GOB.MX/NOTA\\_DETALLE.PHP?CODIGO=4822404&FECHA=27/10/1975](HTTP://WWW.DOF.GOB.MX/NOTA_DETALLE.PHP?CODIGO=4822404&FECHA=27/10/1975). (FECHA DE CONSULTA 18 DE FEBRERO DE 2021).

Amparo en revisión 10556/83, interpuesto por Ignacio Burgoa Orihuela, en contra de la resolución del Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Semanario judicial de la federación, Tomo X, Octava época, octubre 1992.

Amparo Indirecto 589/2018, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa, en la Ciudad de México, y sentencia del Recurso de Revisión 311/2018, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

ANAYA AYALA; Jorge A., Ruiz Torres, Eugenio, Trejo Guzmán, Ricardo V, “Evolución del Derecho de la Competencia en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XLII, número 126, septiembre-diciembre de 2009.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, México, Oxford University Press, México, 2015.

ARAGÓN, MANUEL, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, *Serie Doctrina Jurídica*, Núm. 88, 2002, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/288-constitucion-democracia-y-control>- (fecha de consulta 14 de diciembre de 2020).

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, “*Autonomía*”, disponible en: [http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102\\_S2A1ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102_S2A1ES.pdf). (fecha de consulta: 4 de junio de 2014).

Banco de México, “Historia” disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/semblanza-historica-historia-.html>. (fecha de consulta: 13 noviembre 2017).

\_\_\_\_\_ Informe individual del Resultado de la fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/comisiones/d/%7BA79AF284-40A7-348A-7530-F40396C93D95%7D.pdf>. (fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

\_\_\_\_\_ Banco de México, Ciberseguridad Banco de México, Disponible en:  
<https://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/seguridad-informacion-banco.html>.

(Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

Banco de Pagos Internacionales, “El Banco de Pagos Internacionales comienza a prestar servicios bancarios desde su oficina de representación para las Américas en México” disponible en: [https://www.bis.org/press/p200526a\\_es.htm](https://www.bis.org/press/p200526a_es.htm). (fecha de consulta 4 de mayo de 2020).

BARILE PAOLO, *La Corte Costituzionale órgano sovrano: implicazione pratiche en Studi en Onore di E. Crosa*, tomo I, Milano, Italia, Giuffré, 1960.

BENGOETXEA, JOSXERRAMON, “*Teoría Institucional del Derecho*”, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/3875-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-unoBengoetxea>. (fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020).

BOAS, TAYLOR C.; Gans-Morse, Jordan (2009). “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”. *Studies in Comparative International Development*, disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/225487654\\_Neoliberalism\\_From\\_New\\_Liberal\\_Philosophy\\_to\\_Anti-Liberal\\_Slogan](https://www.researchgate.net/publication/225487654_Neoliberalism_From_New_Liberal_Philosophy_to_Anti-Liberal_Slogan). (fecha de consulta: 3 de enero de 2018).

BOBBIO, NORBERTO, *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, redactor Gianfranco Pasquino, redactores de la edición en español José Arico y Jorge Tula, tr. De Raúl Crisafio, *et al.*, D.F. México, Siglo XXI, 1982, 2v.

BRACHO GONZÁLEZ Teresa y ZORRILLA FIERRO Margarita, “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Volumen L, No. 3, (septiembre-diciembre), 2015.

BUNGE, Mario, Epistemología, curso de actualización, México, Editorial Siglo XXI, 1977.

BUTTGEBACH, André, *Manuel de Droit Administratif*, Bruselas, Bélgica, Ferdinand Larcier, 1966.

CAMACHO QUIROZ, César, “Estado democrático y ciudadano, nuevo paradigma”, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34985/31909>. (fecha de consulta: 6 de diciembre de 2020).

Cámara de Diputados, “Avalan a titulares de Órganos Internos de Control de organismos autónomos” H. Legislatura, Boletín No. 1601,30 de abril 2019.

\_\_\_\_\_, “Comisión de competitividad”, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Competitividad>. (fecha de consulta: 12 de junio 2018).

Cámara de Diputados, Dictamen que expide Ley del Coneval, XIV Legislatura, México, *Boletín de Prensa* No. 4506, 28 octubre, 2014, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Octubre/28/4506-Avalan-diputados-dictamen-que-expide-Ley-del-Coneval-garantizan-plena-autonomia>. (fecha de consulta:12 de enero de 2019).

\_\_\_\_\_ *Gaceta parlamentaria*, 28 de abril 2017, Año XX, Número 4769-XX, México.

\_\_\_\_\_, Reformas constitucionales por periodo presidencial, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm). (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2020).

\_\_\_\_\_, “Pedirán diputados prórroga a la SCJN para aprobar nueva Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos: Delgado Carrillo”, disponible en:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Diciembre/09/3866-Pediran-diputados-prorroga-a-la-SCJN-para-aprobar-nueva-Ley-de-Remuneraciones-de-los-Servidores-Publicos-Delgado-Carrillo>. (fecha de consulta: 3 de marzo de 2020).

Cámara de Senadores, “Tratado de libre comercio de América del Norte”, en *Diario de los debates*, LV Legislatura, Año III, Primer Periodo Ordinario, Sesión Núm. 10, 22 de noviembre de 1993, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/499](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/499) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020).

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y SALAZAR UGARTE, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, 1ª. ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2295-division-de-poderes-y-regimen-presidencial-en-mexicohttp>. (fecha de consulta: 29 de diciembre de 2020).

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel *Diccionario de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002.

\_\_\_\_\_, “Un Nuevo Órgano Constitucional Autónomo”, México, *Revista Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, Núm. 18, enero-junio.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

CARMONA DÁVILA, Doralicia, “Memoria Política de México” <https://www.memoriapoliticademexico.org>. (fecha de consulta: 1 de febrero de 2020).

CARMONA TIVOCO, Jorge Ulises, “Reforma Judicial”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, número 09, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

CARPISO, Jorge, “La reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, .1, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5596/7277>, (fecha de consulta 6 de enero de 2021).

\_\_\_\_\_, “Constitución e información”, en Carbonell y Valadés (coord.), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

\_\_\_\_\_, en “Autonomía Universitaria”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

\_\_\_\_\_, versión estenográfica de la conferencia “¿Por qué la Entidad de Fiscalización debe ser un órgano constitucional autónomo?”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 18 de agosto de 2009, en el marco del Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación.

\_\_\_\_\_, Carpizo, Jorge, El Poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, jan.1999, No. 95 México* <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3588/4322>. (Fecha de consulta: 22 de marzo de 2021).

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, Trad. de José León Depetre, 2ª edición, Facultad de Derecho, UNAM, Fondo de Cultura, Económica, México, 1998.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, “La ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de la reforma administrativa”, disponible en: [https://www.ina.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_71-72\\_1987.pdf](https://www.ina.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_71-72_1987.pdf). (fecha de consulta 3 de diciembre de 2020).

CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel, “La División de Poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos México, propuestas para la Reforma del Estado”, *Alegatos*, México, vol. 39, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

CASTAÑEDA Jorge G. y Aguilar Camín, Héctor, “El Nuevo Paradigma Mexicano”, México, *Revista Nexos*, 1 noviembre 2012, México.

CEJUDO, Guillermo, artículo “Implicaciones de la autonomía Constitucional de Coneval”, Sección Opinión, Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas, A.C, (CIDE), México, 23 de marzo 2014.

CERVANTES, Luis, “Los Tribunales Constitucionales en el Derecho Comparado”, Un estudio Introductorio sobre sus antecedentes y Situación Jurídica actual, Serie de Estudios Básicos de Derechos Humanos VI, San José, 1996, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1840/1.pdf>. (fecha de consulta: 1 de febrero de 2020).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Antecedentes”, Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh> (fecha de consulta: 22 abril de 2017).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, no. 15VG/2018, Oficina Especial Caso Iguala, 28 de noviembre de 2018.

Comisión Permanente Reporte Legislativo, “Las actividades en el segundo receso del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura,” disponible en:

<http://politicaspUBLICAS.com.mx/index.php/noticia/index/8380>. (fecha de consulta :3 de enero de 2020).

Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP), “Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar”, México, Serie, Documentos de Investigación 1. Secretaría de Desarrollo Social, 2002.

Consejo de la Judicatura Federal, Acuerdo General del Pleno del que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversos acuerdos generales, en relación con la reestructura organizacional en materia de responsabilidades administrativas, disponible en <https://www.cjf.gob.mx/infoRelevante.htm#2018>, consejo de la judicatura federal, (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

Constitución del Estado de Veracruz, Legisver, disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/?p=ley>, marzo 5, 2014. (fecha de consulta: 7 de julio de 2020).

Constitución Política de la Ciudad de México, art. 46, Senado de la República, disponible en: [Senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39901-constitucion-politica-de-la-ciudad-de-mexico.html](http://Senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39901-constitucion-politica-de-la-ciudad-de-mexico.html). (fecha de consulta: 2 de marzo de 2020).

Constitución Política de la República de Colombia de 1991, disponible en: <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/COLOMBIA-Constitucion.pdf>. (fecha de consulta: 4 de abril de 2020).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>. (fecha de consulta: 26 de diciembre de 2020).

---

\_\_\_\_\_, Art. 49, disponible en:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/49.pdf>. (fecha de consulta: 26 de diciembre de 2020).

---

\_\_\_\_\_, Art.56, disponible en:  
<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10691>. (fecha de consulta: 22 de diciembre de 2020).

---

\_\_\_\_\_, Art, 90 México, 8 de mayo de 2020, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/90.pdf>. (fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).

---

\_\_\_\_\_, Art.105 disponible en:  
<https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-tercero/capitulo-iv/#articulo-105>. (fecha de consulta 22 de marzo de 2019).

---

\_\_\_\_\_, Art. 110, disponible en:  
<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-116.pdf>. (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2018).

---

\_\_\_\_\_, Art. 115, disponible en:  
<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos> (fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

---

\_\_\_\_\_, Art. 116, disponible en:  
[https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/257\\_33\\_NORM\\_1-1.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/257_33_NORM_1-1.pdf) (fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

---

\_\_\_\_\_, Título Tercero, Capítulo I, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf). (fecha de consulta: 22 de marzo de 2019).

---

Reformas a diversos artículos constitucionales, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130123\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130123_1.pdf). (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020).

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, “Órganos Autónomos”: *Periódico Excélsior*, 3 de agosto de 2014, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/9475748/947574>). (fecha de consulta: 25 de agosto de 2017).

CONTRERAS, Gabriel (entrevista a comisionado presidente del IFT). 10 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.ife.org.mx/conocenos/pleno/entrevistas/gabriel-oswaldo-contreras-saldivar/entrevista-gabriel-contreras-comisionado-presidente-del-ift->. (fecha de consulta: 3 de febrero de 2020).

Controversia Constitucional 75/2019, Actor, INEGI, Subsecretaría de Acuerdos, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, 15 de abril 2019, M. Alberto Pérez Dayán, instructor, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>. (fecha de consulta: 10 de enero 2021).

Controversia Constitucional 14/2001, Novena Época, *Seminario Judicial de la Federación*, Pleno, 19199, Tomo XXII, diciembre 2005. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>. (fecha de consulta 10 de enero 2021).

Controversia Constitucional 2/2019, Pleno, pt 2002, ministro Alberto Pérez Dayán, Suprema Corte De Justicia, México, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-09/MI\\_IncSuspContConst-2-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-09/MI_IncSuspContConst-2-2019.pdf) (fecha de consulta 10 de marzo de 2020).

Controversia Constitucional 22/2019 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Instructor Alberto Pérez Dayan, sección de trámites de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, Subsecretaría de Acuerdos, 25 de enero de 2019. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-30/MI\\_IncSuspContConst-22-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-30/MI_IncSuspContConst-22-2019.pdf). (fecha de consulta: 10 de febrero de 2021).

Controversia constitucional 308/2017, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en contra de la resolución dictada el 1° de noviembre de 2017, por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el recurso de revisión RRA 4977/17, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2017-11-30/MI\\_ContConst-308-2017.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2017-11-30/MI_ContConst-308-2017.pdf) (fecha de consulta: 3 de enero de 2020).

Controversia Constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, 22 de mayo de 2006 Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero de dos mil ocho.

Controversia Constitucional 45/2019, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pleno, Pt. 2002.2019, disponible en:

<https://www.cndh.org.mx/documento/controversia-constitucional-452019> (fecha de consulta: 2 de enero de 2020).

Controversia Constitucional 5/2019, acuerdo INEGI 17 de enero de 2019. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2019-01-25/MI\\_ContConst-5-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-25/MI_ContConst-5-2019.pdf) (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

Controversia Constitucional 8/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, promovida por Municipio De Jonacatepec, Estado De Morelos. Ponente ministro Alberto Pérez Dayan, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2018-02-07/MI\\_AccInconst-6-2018-1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2018-02-07/MI_AccInconst-6-2018-1.pdf) (fecha de consulta: 3 de enero de 2020).

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La Democracia Constitucional y el Control de las Reformas Constitucionales” Publicación Electrónica, Núm. 1, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx>www>bjv>libros/6/2955/20.pdf>. (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., 2002.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos financiero*, México, ed. Porrúa, 1999.

Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=12&day=20>, (fecha de consulta: 3 de enero de 2020).

Decreto de Reforma Constitucional en Materia Educativa, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Notilegis*, LXIV, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Mayo/15/2144-Publica-Diario-Oficial-de-la-Federacion-decreto-de-reforma-constitucional-en-materia-educativa-entra-en-vigor-este-jueves>. (fecha de consulta: 5 de enero de 2021).

Decreto de reformas a los artículos 28, 73 y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*., 20 de agosto de 1993, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4775081&fecha=20/08/1993&cod\\_diario=205650](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4775081&fecha=20/08/1993&cod_diario=205650) (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

Decreto de reformas y adiciones a la *Ley de Información Estadística y Geográfica*. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 1983, disponible en: [https://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1983&month=12&day=12](https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=12&day=12) (fecha de consulta: 23 de agosto de 2020).

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1989, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1989&month=05&day=31> (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020).

Decreto por el que se expide la *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. 2013, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=09&day=11> (fecha de consulta: 3 de enero de 2019).

Decreto por el que se expide la *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 2008, disponible en:

([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg/LSNIEG\\_ref06\\_25jun18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg/LSNIEG_ref06_25jun18.pdf)

(fecha de consulta: 23 de agosto de 2020).

Decreto por el que se Expide *la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, Reglamentaria De Los Artículos 75 Y 127 de la CPEUM y se adiciona el Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de noviembre 2018, disponible en: <https://dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=11&day=05>, (fecha de consulta: 2 de enero de 2020).

Decreto por el que se expide la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, *Diario Oficial de la Federación* del 14 diciembre de 2018, disponible en: <https://dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=12&day=14> (fecha de consulta: 7 de enero de 2020).

Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/127.html>. (fecha de consulta: 10 de enero 2021).

DEL CUETO LEGASPI, Roberto entrevista a integrante de la Junta de Gobierno de Banxico, Sección negocios, *Periódico Reforma*, 29 de noviembre de 2018.

*Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición Madrid, disponible en: <https://dle.rae.es/> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2020).

*Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/transparencia?m=form>. (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2019).

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Madrid, España, 1996, Tomo 1.

*Diccionario Griego Español*, Miguel Balague, Compañía Bibliográfica Española, S.A., Madrid, 1953.

Diccionario Histórico Judicial de México, Tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, M-T, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 2719, 2731,

---

\_\_\_\_\_, Tomo I, A-C.

*Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, México, Editorial Porrúa, Séptima Edición, 1975.

*Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Senado de la República, LXIII, México, 2016.

Disposiciones para la Programación y Presupuestación 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/disposiciones-para-la-programacion-y-presupuestacion-2019>, (fecha de consulta: 31 de enero de 2020).

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio en “Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales”, México, en Organismos Constitucionales Autónomos, *Revista de Administración Pública*, México, No. 138, Volumen L, No. 3, septiembre -diciembre 2015.

“Economipedia, Haciendo fácil la economía”, disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/autonomia-financiera.html>. (fecha de consulta: 12 de enero de 2021).

Entidades Paraestatales y su reglamento, *Diario Oficial de la Federación, México, 15 de agosto de 2014, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014t](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356569&fecha=15/08/2014t).* (fecha de consulta: 9 de enero de 2020).

ELIZONDO MAYER SERRA, Carlos, “El Estado mexicano después de la reforma”, México, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 1, 1995, 106, nota número 27.

*Enciclopedia de México*, Secretaría de Educación Pública, México, Edición Especial, Tomo X., 1990.

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram, “Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública”, en Peñalosa, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., (coords.). serie *Doctrina Jurídica*, México, núm. 120, 2002, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>. (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).

Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reformas al artículo 26 de la CPEUM, *Diario de Debates de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, México, miércoles 13 de febrero de 2002.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada al Congreso de la Unión en diciembre de 1976, disponible en: [https://www.ina.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_71-72\\_1987.pdf](https://www.ina.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_71-72_1987.pdf). (fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

Exposición de motivos del decreto que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal, de la Ley del Impuesto Sobre La Renta; del Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales, de la Ley Federal de Vías Generales de Comunicación, de la Ley Federal del Derecho De Autor y de la Ley de

Inversión Extranjera, suscrita por integrantes de los grupos parlamentarios del PRD y del PT, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVII, 28 de noviembre de 2013, número 3916-v.12. disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3734298\\_20180913\\_1536244923.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3734298_20180913_1536244923.pdf) (fecha de consulta: 27 de enero de 2020).

FERNÁNDEZ RUIZ, Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública*, México, 1ª. ed., Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4519-marco-juridico-estructural-de-la-administracion-publica-federal-mexicana>. (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, “Personas Jurídicas de Derecho Público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, México, mayo-agosto de 1997.

\_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo y administración pública*, 2ª edición, México, ed. Porrúa, 2008.

\_\_\_\_\_, *La Descentralización política y las universidades públicas en los Estados*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/12.pdf>, (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

\_\_\_\_\_, *Régimen Jurídico Municipal en México*, coordinador, México, Porrúa, 2003.

FIGURELLO, Mario, *Liber Amicorum per-Pasquale Costanzo, Oltre lo Stato, Santi Romano e la prolusione fiorentina del 1917*, Consulta online, disponible en: [https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/fiorillo\\_scrittiCostanzo.pdf](https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/fiorillo_scrittiCostanzo.pdf). (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Algunas Reflexiones sobre el Principio de la División de Poderes en la Constitución Mexicana”, México, *Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional T.II*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/961/4.pdf>. (fecha de consulta: 17 de enero de 2021).

\_\_\_\_\_, *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH). *disponible en:* <https://www.fiderh.org.mx/acercade.html>, (fecha de consulta: 19 de agosto 2017).

Fondos Sectoriales Constituidos, Disponible en: [sectoriales-https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-constituidos2/item/conacyt-inegi](https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-constituidos2/item/conacyt-inegi). (fecha de consulta: 18 de abril 2018).

Forbes “AMLO prepara terna para la CRE tras renuncia de García Alcocer” *disponible en:* <https://www.forbes.com.mx/amlo-prepara-terna-para-la-cre-tras-renuncia-de-garcia-alcocer/>. (fecha de consulta: 23 de diciembre de 2020).

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48 ed., México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “Nueva Ley de Amparo, el Régimen Jurídico Laboral de los organismos descentralizados y Ética Judicial”, conferencia en el marco del 50° aniversario del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 24 de mayo de 2013, disponible en: [http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Palabras\\_JFF](http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Palabras_JFF), .1 (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

*Gaceta del Senado LXII/1PPO-8/366867*. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6º, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 11, 116 y 122 de la CPEUM, que presentan senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y PV”, México, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13/assets/documentos/iniciativa\\_pri.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13/assets/documentos/iniciativa_pri.pdf), 19 de julio 2015 (fecha de consulta: 23 de diciembre de 2020).

Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, México, miércoles 2 de julio de 2003.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., Lima, Perú, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana), 2003.

GARCÍA PELAYO, Manuel “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, España, vol. 1, no. 1, enero-abril de 1981.

GIL RENDÓN, Raymundo, “Qué son los órganos Constitucionales Autónomos”, México, *Revista de la Barra Mexicana de Abogados*, No. 26, junio 2000.

GIL VILLEGAS MONTIEL, Francisco, “Cambio Constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, México, publicado en Foro Internacional, volumen LVIII),, octubre a diciembre 2018, Edición trimestral del Colegio de México, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1420/1410>. (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020).

GÓMEZ GONZÁLEZ Arely, *El Sistema Penal Acusatorio en México*, Instituto Nacional De Ciencias Penales, México, 2016.

\_\_\_\_\_, “Presentación”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, No. 3, (141)., septiembre -diciembre 2016, disponible en: <https://revistas->

*colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34981/31905*. (fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020).

GÓMEZ, Ricardo, “Burocracia de élite prospera con el PAN”, en *Periódico El Universal*, lunes 17 de mayo 2010.

GONZÁLEZ, OSCAR M “El Concepto de Universidad”, disponible en: [http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102\\_S2A1ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista102_S2A1ES.pdf), (fecha de consulta 23 de diciembre de 2020).

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl Ombudsman Nacional, (entrevista a), *Reforma Sección Nacional*, México, 12 de agosto de 2018.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “Las Reformas Constitucionales en el Sexenio de Salinas”, *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, No. 25, 1995-II.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *Examen de la comunicación en México*, México, El Caballito, 1981, p. 139 y 140

GROSSI, Paolo, “Un Derecho sin Estado. La Noción de Autonomía como Fundamento de la Constitución Jurídica Medieval”, México, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM, tomo 9, 1997.

GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, “La Reinención del Gobierno en la Transición Democrática: rendición de Cuentas en la Administración Pública de México”, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/65\\_Certamen\\_Nacional\\_de\\_Ensayo\\_Sobre\\_Fiscalizacion\\_Superior\\_y\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_Trabajos\\_Ganadores](https://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas_Trabajos_Ganadores), (fecha de consulta 29 de noviembre de 2020).

GUERRERO OROZCO, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración pública”, 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Revista de*

*Administración Pública*, México, No. 141, Volumen LI, No. 3 (septiembre-diciembre 2016).

GUILLEN LÓPEZ, Tonatiuh y CASTELAZO R., José, en la presentación del libro *La Evolución de políticas Públicas en México*, Coordinadores José María Ramos, José Sosa, Félix Acosta, Colegio de la Frontera del Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Enrique, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, ed. Porrúa, 1993.

HEATH, Jonathan, columna Pulso Económico, “Diez Años de Autonomía del INEGI”, México, *Periódico Reforma* Sección Opinión de Negocios, 10 de octubre de 2018.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, “CONEVAL como órgano autónomo en los hechos” *Revista de Administración Pública*, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015). Organismos Autónomos Constitucionales, México, 2015.

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Mónica Alejandra y LEAL GUTIÉRREZ, María Elena, “La Administración Pública”, *Revista República Jurídica Administrativa*, México, Año 1, No. 1, enero-junio 2010, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/410/371>. (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

Instituto Nacional de Evaluación Educativa, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/> (fecha de consulta 23 de diciembre de 2020).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía “*Estadísticas históricas de México 2014*” México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.

---

“125 años de la Dirección General de, Estadística, 1882-2007”, *Colección Memoria*, México, 2010.

Instituto Nacional Electoral. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva, por el que se aprueban para el ejercicio fiscal 2019, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de Mando; la publicación de la Estructura Ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la Actualización de los Tabuladores de Sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de Remuneraciones para las Contrataciones bajo el Régimen de Honorarios Permanentes, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/103029> (fecha de consulta 20 de junio de 2020).

---

Aprueba Consejo General ajustes al presupuesto del 2019, disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2019/01/23/aprueba-consejo-general-ajustes-al-presupuesto-del-ine-2019/> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 26 de la CPEUM para otorgar autonomía constitucional al CONEVAL, que presenta el senador Ernesto Cordero Arroyo y la senadora Adriana Dávila Fernández, a nombre propio y con aval de los integrantes del grupo parlamentario del pan, pertenecientes a la LXII legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, 12 de febrero de 2013, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos1/docs/relevantes/RCM\\_PE\\_1-6.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCM_PE_1-6.pdf) (fecha de consulta: 12 de febrero de 2020).

Iniciativa que reforma el artículo 26 y otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 22 de octubre de 2002, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/152](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/152) (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2020).

Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Decreto para la libertad de las américas” disponible en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp->

*content/uploads/1814/10/22-octubre-1814-Decreto-Const.-para-la-Libertad-de-la-Amer-Mex.pdf*. (fecha de consulta: 7 de julio de 2020).

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, “Estudio sobre la Constitucionalidad del Dictamen de la Ley del Sistema Nacional de Información y Estadística y Geografía”, México, noviembre 2007.

Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, “México, rehén del capital financiero”, 21 de junio de 1993, reproducida en *Crónica de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1993.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de datos Personales, Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/transparencia-en-m%C3%A9xico/%C3%B3rganos-garantes.html>. (fecha de consulta 13 de diciembre de 2020).

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México, Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/transparencia-en-m%C3%A9xico/%C3%B3rganos-garantes.html#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20reconoce%20la,sobre%20sus%20funciones%20y%20actividades>. (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2021).

Instituto Nacional Electoral “Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018”, disponible en: <https://siceen.ine.mx:3000/#/> (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019).

\_\_\_\_\_, Subsecretaría General de Acuerdos Sección de Trámite de Controversias constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit\\_documento/2019-01-30/MI\\_IncSuspContConst-22-2019.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit_documento/2019-01-30/MI_IncSuspContConst-22-2019.pdf). (fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020).

“Una autoridad electoral de carácter nacional”, disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>. (fecha de consulta: 3 de mayo de 2020).

\_\_\_\_\_, Posicionamiento sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/posicionamiento-del-inee-sobre-la-iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-educativa/> (fecha de consulta: 4 de febrero de 2020).

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Albatros, 1954.

JUÁREZ PIÑA, Verónica, “Afirma Juárez Piña que cese fulminante de Hernández Licona a la titularidad del Coneval ratifica la intolerancia del Ejecutivo federal a la crítica” disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Julio/23/2633> (fecha de consulta 3 de junio de 2019).

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, “La Autonomía Constitucional del Órgano Garante” México, *Revista de Administración Pública*, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015). Organismos Autónomos Constitucionales.

LEIBHOLZ, Gerhard, “El Estatus del Tribunal Constitucional Federal en Alemania”, en Fix Zamudio, Héctor y Astudillo, César (Coords.), *Estatuto Jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa*, libro Homenaje al Doctor Jorge Carpizo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3166/62.pdf>. (Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020).

LEVY MUSTRI, Irene, “Evolución de la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones,” en *Obra Jurídica Enciclopédica*, En homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario, Escuela Libre de Derecho, México, 2012.

*Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf>. (fecha de consulta: 5 de enero de 2020).

*Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2000, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2065330&fecha=29/12/2000](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=29/12/2000). (fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).

*Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, México, 18 de julio de 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>. (fecha de consulta: 23 de marzo de 2020).

*Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección), 31 de octubre de 1995, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4884702&fecha=13/11/1995](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4884702&fecha=13/11/1995), (fecha de consulta: 25 de junio de 2019).

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 24 de 1958, disponible en:  
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18619/16741>. (fecha de consulta 10 de mayo de 2020).

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, de 21 de diciembre de 1946, disponible en:  
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18617/16739> (fecha de consulta 1 de enero de 2020).

*Ley del Banco de México*, en *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1984, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B9BCADA4D-1CFD-92F0-DEC1-634AC4F7BB12%7D>. (fecha de consulta 2 de noviembre de 2020)

*Ley Federal de Entidades Paraestatales*, art. 11, disponible en:  
[http://se.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15106/2/images/ley\\_federal\\_entidades\\_paraestatales\\_2019.pdf](http://se.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15106/2/images/ley_federal_entidades_paraestatales_2019.pdf). (fecha de consulta 12 de octubre de 2020).

\_\_\_\_\_, 14 de mayo de 1986 disponible en:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4793501&fecha=14/05/1986](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4793501&fecha=14/05/1986)  
(fecha de consulta: 12 de enero de 2021).

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg.htm>. (fecha de consulta: 9 de enero de 2021).

*Ley General de responsabilidades administrativas*, 18 de julio de 2016, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf). (fecha de consulta: 14 de julio de 2020).

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976, disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_orig\\_29dic76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf).

(fecha de consulta: 4 de julio de 2020).

*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, art. 1, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>. (fecha de consulta: 4 de julio de 2020).

*Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*, Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ltosf.htm>. (fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

*Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 30 de diciembre de 1983, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/203.pdf>, (fecha de consulta: 24 de julio de 2020).

LOIS ESTÉVEZ, José, “Sobre el concepto de naturaleza jurídica”, *Agencia Estatal, boletín oficial de Estado, Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, España, 1956, pdf., disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2057273> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2021).

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel “PEF 2019 se corregirá; universidades mantendrán presupuesto, anuncia presidente” 12 de diciembre de 2018, disponible en:

<https://lopezobrador.org.mx/?s=se+corregir%c3%a1>. (fecha de consulta: 12 de octubre de 2020).

---

“Héroes nacionales serán ejemplo para los servidores públicos de la 4T: presidente AMLO”, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/morelos/page/3/> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2020).

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2020:

LOYO BRAMBILA, Aurora, entrevista de Carlos Reyes, *Campus Milenio*, suplemento universitario, 5 noviembre 2015.

LUHMANN, Nicholas, *Stato di Diritto e Sistema Sociale*, Nápoles, Guida, 1978.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, *El Sistema Disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, México, 1980.

Manual de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: [http:// www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n171.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n171.pdf), (fecha de consulta: 3 de diciembre 2020).

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio Ricardo, *Derecho Constitucional en México*, México Porrúa, 1<sup>a</sup>. Ed. 2017.

MARTÍNEZ RETA, Carlos, “40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, México, no. 141, septiembre- diciembre, 2016.

MASCHI, Carlos Alberto, *La concezioni naturalistica del Diritto e degli istituti giuridici romani*, Italia, 1937.

MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, artículo “Los Organismos Constitucionales Autónomos”, *Revista del Instituto de Administración Pública*, México, No. 138, Volumen L, No. 3, Sep.-Dic 2015.

MAZZIOTTI Di Celso, Manlio, *I conflitti di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, Milán, Giufre, 1972.

“Memoria Política de México, biografías, Miguel de la Madrid Hurtado, disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/MMH34.html>. (fecha de consulta: 13 de marzo de 2020).

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.

MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED)*, Editorial Porrúa, México, 2005.

México, Gobierno de la República, *Reforma Energética*, México, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen\\_de\\_la\\_explicacion\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica11\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf). (fecha de consulta: 3 de marzo de 2020).

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, 14<sup>a</sup>. ed., México, Porrúa, 2001.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, Breviarios Jurídicos No. 34, 2005.

MOYADO ESTRADA, Francisco, “Un balance de reformas administrativas”, 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *Revista de Administración Pública*, México, Volumen LI, No. 141 septiembre-diciembre 2016, p. 135-137, disponible en: <https://www.ina.mx/portal/images/pdf/rap141.pdf>. (fecha de consulta: 25 de noviembre 2020).

MVS NOTICIAS “Nombramientos en Banxico” Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/economia/avalados-nombramientos-en-banxico-y-shcp-839/24/I/2018>. (fecha de consulta: 12 de octubre de 2020).

NAVA NEGRETE Alfonso, “Derecho de las Obras Públicas en México”, publicado en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido*

Falla, Complutense, 1992, vol. II disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2688/16.pdf> Madrid, Editorial (fecha de consulta: 23 de diciembre de 2020)

---

“Autonomía Administrativa”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 1992.

NIETO GARCÍA, Alejandro, *El mito de la Administración Prusiana*, 10 a. ed., Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.

NOHLEN, Dieter, “Instituciones y Cultura Política”, en Salazar Ugarte, Pedro y Córdova Vianello, Lorenzo, *Constitución democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11377>. (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020)

OTTO VAN, Gierke, *Teoría general del Estado*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo II*, 13a, ed., Barcelona, España, Editorial Marcial Pons, 1999.

*Parliament United Kingdom*, Quangos disponible en: [www.websearch.parliament.uk/?q=quangos/globalassets/documents/commons/lib/research/key\\_issues/Key-Issues-Quangos.pdf](http://www.websearch.parliament.uk/?q=quangos/globalassets/documents/commons/lib/research/key_issues/Key-Issues-Quangos.pdf) (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020).

PEÑA NIETO, Enrique, segmentos del “Discurso del presidente de la república con motivo de la Promulgación de Reforma de Telecomunicaciones y Competencia”, 10 de junio del 2013, disponible en: [www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.36](http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.36). (fecha de consulta: 2 abril de 2017).

PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (coord.), “Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública en México”, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, *Serie Doctrina Jurídica Núm. 120*, 2002.

Periódico *El País*, 7 enero 1986, “García Pelayo abandonará tribunal constitucional” disponible en: [www.elpais.com/articulo/espana/garciapelayo/manuelespana/tribunalconstitucional/](http://www.elpais.com/articulo/espana/garciapelayo/manuelespana/tribunalconstitucional/) febrero, (fecha de consulta: 18 marzo de 2017).

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2ª ed., México. Vol. 1, abril 2002, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10358>. (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2021).

PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2003.

PISA, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos 2015 disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ES.pdf> (fecha de consulta: 3 de mayo de 2020).

Presidencia de la República, México, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/100-COMPROMISOS-.pdf> (fecha de consulta: 7 de julio de 2019).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de diciembre de 2018. (fecha de consulta: 23 de marzo de 2020).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020, disponible en: [www.diputados.org.mx](http://www.diputados.org.mx).

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2020\\_111219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf). (fecha de consulta: 13 de enero de 2020).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2021, disponible en:  
[https://www.](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF)

[transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto\\_PEF](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF) (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

Profelandia “Rasuran presupuesto del INEE; se pone en riesgo la evaluación educativa, acusa Teresa Bracho”. Disponible en: <https://profelandia.com/rasuran-presupuesto-del-inee-se-pone-en-riesgo-evaluacion-educativa-acusa-teresa-bracho/> Profelandia.com. (fecha de consulta: 3 de enero de 2019).

Procuraduría General de la República, Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República, México, 1987.

Raffino, María Estela, en Concepto.de, disponible en: <https://concepto.de/poder/>. (fecha de consulta: 3 de enero de 2019).

RETA MARTÍNEZ, Carlos, “Introducción”, *Revista de Administración Pública*, México, vol. LI, No. 3, (141)., septiembre-diciembre 2016, disponible en: <https://youtu.be/n1cze2j35E0> (fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).

Revista Político, Grupo Editorial Ocho Columnas, “BANXICO en la era de AMLO”, disponible en: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/banxico-en-la-era-de-amlo-%C3%AD-queda-la-junta-de-gobierno> (fecha de consulta: 4 de junio de 2018).

REVISTA MEXICANA DE OPINIÓN PÚBLICA, “ELECCIONES DE 1988 EN MÉXICO: CRISIS DEL AUTORITARISMO,” VOL. 2014, NÚM. 17, (JULIO-DICIEMBRE 2014, PP.164-191, DISPONIBLE EN [HTTPS://WWW.ELSEVIER.ES/ES-REVISTA-REVISTA-MEXICANA-OPINION-PUBLICA-109-ARTICULO-ELECCIONES-1988-MEXICO-CRISIS-DEL-S1870730014709044](https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-articulo-elecciones-1988-mexico-tesis-1870730014709044). (fecha de consulta: 10 marzo de 2021).

REYES HEROLES, Jesús, Discurso en el segundo informe del gobernador Rubén Figueroa, Chilpancingo, Gro. Abril 1 de 1977, México, Memoria Política de México, ed. Perenne 2021, disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html> (fecha de consulta: 16 de diciembre de 2020).

RIVES, Roberto, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, México, Colección FUNDAP, 2009.

ROBERTS, Alasdari, “The Rise and Fall of Discipline: Economic Globalization Administrative and The Financial Crisis”, *Public Administrative Review*, 70 suplement, 3 de diciembre de 2010, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02246.x>. (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2020).

ROLLA, Giancarlo, “Derechos fundamentales, estado democrático y justicia constitucional”, Estudio Introdutorio Miguel Carbonell, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Ensayos Jurídicos, No.7, 2002, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/209-derechos-fundamentales-estado-democratico-y-justicia-constitucional>. (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

SALAZAR UGARTE, Pedro, “Las demasiadas autonomías”, *Revista Nexos*, México, febrero 2014, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=18380>, (fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_, *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017

SALGADO LEDESMA, Eréndira, “La necesaria Autonomía de la Jurisdicción Administrativa”, .108, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/9.pdf>, (fecha de consulta: 30 abril de 2018).

SALVADOR MARTÍNEZ, María, Autoridades Independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España, Barcelona, España, Ariel, 2002.

SALVATIERRA, Sarahí, "Fideicomisos en México. El Arte de Desaparecer Dinero Público" Centro de Análisis e Investigación Fundar, México, 2018.

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando, Asesor especial del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/Planif\\_Estr\\_y\\_Ges\\_por\\_Objeto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/Planif_Estr_y_Ges_por_Objeto.pdf). (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo", *Revista Reda*, Buenos Aires, 1984.

SARMIENTO, Sergio, artículo "La Gran Mudanza", *Periódico Reforma*, Primera Sección 18 de julio de 2018, México.

Secretaría de Gobernación, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Para el Diálogo e Implementación de la Reforma Educativa, disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun\\_3260749\\_20150819\\_1439998677.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun_3260749_20150819_1439998677.pdf) (fecha de consulta: 14 de agosto de 2020).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia\\_ppenf\\_2021](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppenf_2021), (fecha de consulta: 7 de julio de 2019).

---

\_\_\_\_\_, "Glosario de Términos Utilizados en la Administración Pública", México, Tomo II-IV, 1998.

---

\_\_\_\_\_, “Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020”  
*www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto\_Decreto.pdf*. (fecha de consulta: 13 de noviembre 2020).

---

\_\_\_\_\_, “Proyecto de presupuesto de egresos 2021”  
disponible en:  
*https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/paquete/egresos/Proyecto\_Decreto.pdf*. (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

Senado de la República, acuerdo de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, relativo al Procedimiento de Designación de integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2019, disponible en:  
*https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\_humanos/consejo\_consultivo.php*  
(fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020).

Senado de la República, Convenio (No. 169). Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Conferencia General de la Organización del Trabajo, disponible en:  
*https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\_social/docs/marco/Convenio\_169\_P1.pdf*. (fecha de consulta: 2 de enero 2021).

Senado de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentan senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. México, Gaceta del Senado LXII/1PPO-8/3686, (disponible en  
*https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa\_PRI.pdf*. (fecha de consulta: 7 de junio de 2019).

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I. Décima edición, México Editorial Porrúa, 1981.

Sistema Nacional Anticorrupción, normatividad, disponible en: <https://sna.org.mx/normatividad/>. (fecha de consulta: 13 de enero de 2021).

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, CONAIP/SNT/Acuerdos/Ord01-28/03/2019-4. Acuerdo por el que se da cumplimiento a lo establecido en el Transitorio Segundo del Acuerdo mediante el cual se aprueban Los Lineamientos que establecen los Parámetros, Modalidades y Procedimientos para la Portabilidad de Datos Personales. (disponible en <http://www.snt.org.mx/index.php/consejo-nacional/acuerdos>). (fecha de consulta 14 de febrero de 2020).

SOTO FLORES, Armando G.” La Controversia Constitucional y la Acción de inconstitucionalidad, como Medios de Control de la Constitución”, México, en Revista Foro Jurídico, 164, mayo-junio 2017.

TÉLLEZ VALDÉS, Julio. “Derecho Informático” Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie A, *Textos y Estudios Legislativos*, Núm. 75, Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 29.ed., Porrúa, 1995

Tesis Jurisprudencia Núm. 20/2027, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, disponible en: <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-29341818>. (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).).

Tesis P/J.97/2004 ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, AUN CUANDO SON AUTONOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época, 1 de 1, jurisprudencia constitucional administrativa, disponible en: <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-septiembre-27188141>. (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

Tesis/J.12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 170 238 disponible en: [https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22\\_8.pdf](https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf). (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

Tesis/XIV/2006, PJJ, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, vol. XXIII [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Criterios\\_PJJ\\_Proteccion\\_datos\\_2a\\_Ed\\_Feb\\_2016.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Criterios_PJJ_Proteccion_datos_2a_Ed_Feb_2016.pdf) (fecha de consulta: 3 de enero de 2021).

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, “El C. José Hoyos Ibarra rinde protesta como titular del OIC” disponible en: [https://www.tfja.gob.mx/sala\\_prensa/gal\\_16\\_mayo\\_2018/](https://www.tfja.gob.mx/sala_prensa/gal_16_mayo_2018/), (fecha de consulta: 31 de enero de 2020).

TRUJILLO RINCÓN, Ma. Antonieta, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Congreso de Diputados, Madrid, España, 1995.

TURRENT, Eduardo, *Autonomía de la Banca Central en México, Visión Histórica*, China, Banco de México, 2012, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7B12C571AE-7083-4001-8B1F-CFABCF8C7761%7D.pdf>. (fecha de consulta: 24 de diciembre de 2020).

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, México, número 29, 2010.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial*, México, disponible en: [https://biblio.juridicas.unam.mx/files/criterios\\_editoriales.pdf](https://biblio.juridicas.unam.mx/files/criterios_editoriales.pdf), (fecha de consulta: 23 de diciembre de 2020).

VALADÉS, Diego, artículo de opinión, “Gobernabilidad y UNAM”, *Periódico Reforma*, México, martes 11 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

VALDÉS HUEZO, Josué Cirino, “El Instituto Federal de Telecomunicaciones. Un ejemplo de autonomía” en Eficaz, *Revista de Administración Pública*, No. 138, Volumen L, No. 3 (septiembre- diciembre 2015, Organismos Autónomos Constitucionales, México.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, y Matute González, Carlos, “El concepto de autonomía y los principios jurídicos del nuevo derecho, Nuevo Derecho Administrativo”, *Revista de Administración*, Instituto de Administración Pública, México, 2014.

VARGAS GÓMEZ, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo” México, *Revista de Administración Pública INAP*, No. 138. Volumen L, No. 3, septiembre- diciembre, 2015.

VÁZQUEZ, Juan N, *Curso de Derecho Público*, Tip, Literaria, México, 1879.

WILHELMI, Marco Aparicio, “La Libre Determinación y Autonomía de los Pueblos. Indígenas. El Caso de México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 124, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484873e.2009.124>, (fecha de consulta: 21 de diciembre de 2017).

WILSON, Woodrow, “El Estudio de la administración”, *Revista de administración pública*, México, trad. Francisco Sampere, núm. 180, p.275-294 disponible en: <https://es.scribd.com/doc/262894731/6-WOODROW-WILSON-El-Estudio-de-La-Administracion-Woodrow-Wilson>, (fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).

Zamora Flores, José Luis, “El INEGI: Nuevo Órgano Constitucional Autónomo”, *Revista del posgrado en Derecho de la UNAM*, México, Vol. 2, núm. 3, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/17132>. (fecha de consulta: 23 de diciembre de 2020).

ZEIND CHÁVEZ, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, Ciudad de México, México, Editorial Tirant lo Blanch, 2018.

\_\_\_\_\_, *ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, MÉXICO, DERECHO UNAM Y TIRANT*, 2020.



## ANEXOS

### A) Organismos Autónomos Constitucionales en México

NOMBRE	FUNDAMENTO y Fecha de Creación	DENOMINACIÓN	TIPO DE AUTONOMIA Y CARACTERÍSTICAS	LEY	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PRESUPUESTO
1. Banco de México (BM)	<b>ART. 28</b> Título 1º, capítulo I, de los DH y sus garantías. 20 DE AGOSTO 1993.	BANCO CENTRAL AUTÓNOMO	AUTÓNOMO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES Y ADMINISTRACIÓN.	Ley del banco de México 23 de dic. 1993	<b>ART. 28</b> Ley, Art. <b>38</b> de su ley Art. <b>28, p. VII</b>  <b>Ar. 59</b> , Junta de gobierno, 5 miembros, 6 años	<b>Art. 28 C</b> POR EL PRESIDENTE DE LOS EUM Y DESIGNACIÓN DEL SENADO	<b>Art. 49, de su ley</b> Remuneración por un comité, con CNB y 2 DE SHCP.  Auditor externo, SHCP y Auditoría Superior
2. Instituto Nacional Electoral (INE)	<b>ART.41</b> Título segundo, Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno  22 DE AGOSTO 1996.  REFORMA: 27 DE JUNIO DE 2015.	ORGANISMO PÚBLICO AUTONOMO	PERSONALIDAD JURIDICA, PATRIMONIO PROPIO.	Ley General de instituciones y Procedimientos electorales. Ley Gral. del sistema de medios de impugnación en materia electoral. Ley en materia de delitos electorales Ley Gral. partidos políticos. Ley federal de consulta popular	<b>Art 41 C.</b>  Consejo General: 1 presidente y 8 consejeros	<b>Art. 41 C. Frac. V. Apartado A, segundo párrafo.</b> Por consejeros del Poder Legislativo, representantes de partidos políticos y un secretario ejecutivo	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria de 30 de marzo 2006. Con reforma 6 de noviembre 2020. En Art. 1 define a los entes autónomos a personas de derecho público de carácter federal con autonomía.

NOMBRE	FUNDAMENTO y FECHA DE CREACIÓN	DENOMINACIÓN	TIPO DE AUTONOMIA Y CARACTERÍSTICAS	LEY	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PRESUPUESTO
<b>3.</b> Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	<b>ART. 102 C.</b> Capítulo IV del Poder Judicial  13 de sept 1999  Reforma: 10 de junio de 2011	ORGANISMO AUTÓNOMO	AUTONOMIA de GESTIÓN Y PRESUPUESTRIA, PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS	Ley de la CNDH 29 de junio 1992  Ultima reforma 25 de junio de 2018	<b>Art. 102 C.</b> Ley Art. 5 Consejo Consultivo con 10 consejeros, Honorarios El presidente será del consejo consultivo 5 años, solo reelecto una vez. Se integra con un presidente, una secretaria ejecutiva, visitadores generales y adjuntos personal técnico y admvo.	<b>Art. 102 C.</b> Ley arts. <b>9,10,10BIS 11,12,13,14,15,16 17,18</b> Presidente: 6 años. Transitorios: los senadores realizan amplia auscultación entre las organizaciones sociales. Con auscultación la CNDH podrá proponer la ratificación, o en su caso ternas	<b>Art. 75</b> de su ley. Contará con patrimonio propio, el Gob. Federal debe proporcionar los recursos materiales y financieros.  <b>Art. 76</b> de su ley. La CNDH elaborará su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá a la SHCH, para su trámite.
<b>4.</b> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	<b>ART.26 C.</b> Capítulo I de los DH y sus garantías  7 DE ABRIL 2008	ORGANISMO INNOMINADO, y creación del Sistema Nacional de Estadística y Geográfica	ORGANISMO CON AUTONOMIA DE GESTION, PERSONA JURIDICA, PATRIMONIO PROPIOS, FACULTADES NECESARIAS REGULAR LA CAPTACIÓN, PROCESAMIENTO Y PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN	Ley del Sistema nacional de Información Estadística y Geográfica 16 de abril de 2008	<b>Art. 26 C.</b> Junta de Gob.,5 miembros, vicepresidentes <b>Art. 14</b> ley: Un Presidente. un representante de cada Sria. de Edo., del PJF, Senado, 5 representantes de entidades	<b>Art. 26 C.</b> Designados por el Presidente de los EUM, aprobación de la Cámara de Senadores  <b>Art.67,68, 69,70,71</b> de su ley	<b>Art. 76</b> de su ley, remuneración de un Subsrio. de Edo. Art. 83 aprobará su presupuesto y enviará a la SHCP (art. 5 de la Ley Fed de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria).

NOMBRE	FUNDAMENTO y FECHA DE CREACIÓN	DENOMINACIÓN	TIPO DE AUTONOMIA Y CARACTERÍSTICAS	LEY	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PRESUPUESTO
5. Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE)  Abrogado el 15 de mayo 2019	<b>ART. 3 C., FRACC. IX</b>  Capítulo I de los DH y sus garantías  26 FEBRERO 2013	ORGANISMO Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación  Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa	<b>Art. 3 C.</b> ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación  11 sept. 2013	<b>ART. 3 C.</b> Junta de gobierno, y Presidencia, 5 INTEGRANTES., EL EJECUTIVO SOMETE UNA TERNA A CONSIDERACIÓN AL SENADO,  <b>Arts. 30,31,32,33, 34,35, 36, 37</b> de su ley	<b>ART. 3 C.</b> El Ejecutivo somete a una terna a consideración del Senado, 7 años, en forma escalonada.	<b>Art. 22</b> de ley, contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria, para determinar su organización art. 23, ingresos por servicios y derechos. Ley Fed. Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	<b>Art. 6 C.</b> Capítulo I de los DH y sus garantías  11 DE JUNIO 2013	ÓRGANO AUTÓNOMO	<b>Art. 6 C.</b> ÓRGANO AUTÓNOMO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO	Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión  14 julio 2014	<b>Art. 3 C.</b> Con 7 Comisionados. No haber sido titular en la Admón. Pública, gobernador, ni tener cargo en los últimos 3 años en empresas concesionarias o reguladoras. Los aspirantes se presentan ante un Comité de valuación, integrado por Banco de México, INEE e INEGI.	<b>Art. 3 C.</b> Designados por el Senado de la República a propuesta del titular del Ejecutivo. Nueve años en el encargo	<b>Art. 3 C.</b> Ejercerá su presupuesto en forma autónoma, la C. de Diputados garantizará la suficiencia

NOMBRE	FUNDAMENTO y Fecha de Creación	DENOMINACIÓN	TIPO DE AUTONOMIA Y CARACTERÍSTICAS	LEY (ES)	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PRESUPUESTO
7.Comisión Federal de Competencia (COFECE)	<b>Art.28 C.</b> Capítulo I de los Derechos Humanos y sus garantías  11 DE JUNIO DE 2013	ÓRGANO AUTÓNOMO	<b>Art. 28 C.</b> Órgano Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Ley Federal de Competencia Económica  23 mayo 2014	<b>Art. 28 C.</b> Con 7 comisionados. No haber sido titular en la admón. Pública Federal, gobernador, ni tener cargo en los últimos tres años en empresas concesionarias a regular	<b>Art. 28 C.</b> Son designados en Forma Escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado	<b>Art. 28 C.</b> Ejercerá su presupuesto en forma autónoma, la C. de Diputados garantizará la suficiencia
8.Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	<b>Art. 6 C.</b> Capítulo I de los Derechos Humanos y sus garantías  7 FEBRERO 2014	INNOMINADO ORGANISMO AUTÓNOMO	Organismo Autónomo especial, imparcial, colegiado, personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir su presupuesto	<b>1.</b> Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información pública gubernamental. 11 de junio 2002, modif. 18 de dic 2015. <b>2.</b> Ley Gral. de Protec. de Datos Personales en poses. Sujetos obligados, 26 de enero 2017.	<b>Art. 6 C.</b> Con 7 comisionados El presidente será electo entre los comisionados	<b>Art. 6 C.</b> Por la Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad, a propuesta de grupos parlamentarios, el nombramiento puede ser objetado por el titular del Ejecutivo	<b>Art. 6 C.</b> Capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna

NOMBRE	FUNDAMENTO y Fecha de Creación	DENOMINACIÓN	TIPO DE AUTONOMIA Y CARACTERÍSTICAS	LEY (ES)	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PRESUPUESTO
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Art. 26 C. Capítulo I de los Derechos Humanos y sus garantías  10 FEBRERO 2014	ÓRGANO AUTÓNOMO	Órgano Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios	*Ley general de Desarrollo Social (anterior) la cual no se llegó a expedir ley de organismo autónomo, los 120 días naturales, después de decreto.	Art. 26 C. Un presidente y seis consejeros  *El consejo no se integró a los 60 días naturales después de la reforma constitucional	Art. 26 C. El presidente será elegido por 5 años y los consejeros nombrados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Cada 4 años serán sustituidos.	Su presupuesto quedó como el correspondiente a un organismo descentralizado, al no integrarse como un organismo autónomo. No se señaló en el Art. 26 constitucional su presupuesto.
10. Fiscalía General de la República (FGR)	Art. 102 C. Capítulo IV del Poder Judicial  10 febrero 2014  Declaratoria entrada en vigor de la autonomía constitucional 20 de diciembre de 2018	ÓRGANO AUTÓNOMO  En su ley, es órgano público autónomo	Órgano Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República  14 de diciembre de 2018	Art. 102 C. El titular, debe nombrar al fiscal especializado en delitos electorales, y combate a la corrupción. Pueden ser objetados por el Senado. En su ley, Art. 5, crea consejo ciudadano (pendiente de integrar)	Art. 102 C. El Senado cuenta con 10 días para integrar una lista, con al menos 10 candidatos, aprobados por 2/3 partes, y enviar al Ejecutivo. Éste forma una terna, y envía nuevamente al Senado.	El Art. 63 de su ley Orgánica, señala que la Fiscalía General de la República, elaborará su presupuesto, y deberá ser enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

NOMBRE	FUNDAMENTO y Fecha de Creación	DENOMINACIÓN	TIPO DE AUTONOMIA Y CARACTERÍSTICAS	LEY (ES)	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PRESUPUESTO
<p><b>11.</b> Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)</p>	<p><b>Art. 73 C, fracc. XXIX-H</b> Sección III, de las facultades del Congreso</p> <p><b>Art. 109 C.</b>, las faltas administrativas graves serán investigadas por la Auditoría Superior de la Federación, y resueltas por el TFJA</p> <p><b>Art. 113 C.</b> Forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA PARA DICTAR SUS FALLOS</p>	<p>Plena autonomía para dictar sus fallos. En su ley Orgánica, se indica como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena</p>	<p>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</p> <p>18 julio de 2016</p> <p>Ley del Sistema Nacional anticorrupción, Art. 10, como integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional, para diseñar, promover y evaluar políticas públicas en la materia.</p>	<p><b>Art. 73 C.</b> Con 16 magistrados, actuando en pleno o en secciones</p> <p>En su ley, art. 6, indica la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración, y las Salas Regionales</p>	<p><b>Art. 73 C.</b> Los magistrados de la Sala Superior son designados por el titular del Ejecutivo Federal, y ratificados por las dos terceras partes de los integrantes del Senado de la República, por 10 años.</p> <p>Está pendiente la designación que integran las salas que atenderán responsabilidades señaladas en la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	<p>En su ley, art. 1, señala que el presupuesto aprobado por la C. de Diputados se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Sin sujetarse a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Función Pública.</p>

**B) Órganos y Organismos de la Administración Pública Federal que tienen autonomía, pero diversa a la que tienen los organismos autónomos constitucionales**

Denominación	Dependencia federal a la cual pertenece	Tipo de Autonomía y Características	Fundamento Constitucional	Naturaleza Jurídica	Funciones
1. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales	Fiscalía General de la República	Órgano desconcentrado	Art. 102 C.	Órgano Desconcentrado	Procurar justicia en materia penal electoral
2. Universidades Públicas	La UNAM, a la Federación, y las estatales, a los gobiernos de los Estados	Autonomía, para autogobernarse, elegir sus propias autoridades, sin injerencia del poder público, decidiendo sus propios estatutos y programas de estudio, libertad de cátedra	Artículo 3º C. fracción VII	Son organismos públicos descentralizados	Impartición de la Educación Superior
3. Comisión Reguladora de Energía	Secretaría de Energía	Autonomía técnica, operativa de gestión, personalidad jurídica	Art. 28 C. Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Organismo descentralizado	Órgano regulador para coordinador en materia energética
4. Consejo de la Judicatura Federal	Suprema Corte de Justicia	Órgano centralizado	Art. 105 C. y	Órgano desconcentrado	Garantizar la administración, vigilancia y

	Poder Judicial de la Federación		Ley del Poder Judicial de la Federación		disciplina y la carrera judicial
<b>5.</b> Auditoría Superior de la Federación	Cámara de Diputados	Órgano técnico, especializado, con autonomía técnica y de gestión	<b>Art. 79 C.</b>	Órgano desconcentrado	Encargada de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales
<b>6.</b> Comisión Nacional de Hidrocarburos	Secretaría de Energía	Autonomía técnica, operativa y de gestión. Personalidad jurídica	<b>Art. 28 C.</b> Ley de los órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Descentralizado de la administración pública federal	Emitir resoluciones, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación energética
<b>7.</b> Comisión Reguladora de Energía	Secretaría de Energía	Autonomía técnica, operativa y de gestión. Personalidad jurídica	<b>Art. 28 C.</b> Ley de los órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Descentralizado de la administración pública federal	Emitir resoluciones, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación energética

### C) Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021

	PROYECTO PEF	REDUCCIONES	AMPLIACIONES	REASIGNACIONES	PEF APROBADO
<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>	<b>137,089,157,546</b>	<b>2,184,400,000</b>	<b>0</b>	<b>-2,184,400,000</b>	<b>134,904,757,546</b>
<b>Gasto Programable</b>					
01 Poder Legislativo	14,916,605,390	100,000,000	0	-100,000,000	14,816,605,390
Cámara de Senadores	4,085,778,000	5,000,000	0	-5,000,000	4,080,778,000
Cámara de Diputados	8,377,000,000	95,000,000	0	-95,000,000	8,282,000,000
Auditoría Superior de la Federación	2,453,827,390	0	0	0	2,453,827,390
03 Poder Judicial	72,429,339,460	1,130,000,000	0	-1,130,000,000	71,299,339,460
Suprema Corte de Justicia de la Nación	5,159,436,565	69,000,000	0	-69,000,000	5,090,436,565
Consejo de la Judicatura Federal	64,044,622,895	866,000,000	0	-866,000,000	63,178,622,895
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	3,225,280,000	195,000,000	0	-195,000,000	3,030,280,000
22 Instituto Nacional Electoral	27,689,801,594	870,000,000	0	-870,000,000	26,819,801,594
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,679,905,810	0	0	0	1,679,905,810
41 Comisión Federal de Competencia Económica	598,670,029	0	0	0	598,670,029
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,510,000,000	0	0	0	1,510,000,000
44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	918,735,647	13,400,000	0	-13,400,000	905,335,647
49 Fiscalía General de la República	17,346,099,616	71,000,000	0	-71,000,000	17,275,099,616
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>	<b>7,746,100,001</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7,746,100,001</b>
Instituto Nacional de Estadística y					

Geografía	7,746,100,001	0	0	0	7,746,100,001

<b>RAMO: 32 Tribunal Federal de Justicia Administrativa</b>	<b>2,886,619,680</b>	<b>23,000,000</b>	<b>0</b>	<b>-23,000,000</b>	<b>2,863,619,680</b>
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	2,886,619,680	23,000,000	0	-23,000,000	2,863,619,680