

UNIVERSIDAD DE SAN PABLO
CEU ESPAÑA

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
MÉXICO

CURSO DE DOCTORADO

TÍTULO

**TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA y REFORMULACIÓN DE LA
DIVISION DE PODERES:
EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS EN MÉXICO**

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Juan Antonio Hernández Corchete

DOCTORANDO

José Luis Leal Sanabria

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. En busca de una arquitectura institucional pertinente.....8

CAPÍTULO PRIMERO

Papel de los organismos constitucionales autónomos en la transición democrática en México

1.1 Situación previa a la transición democrática16

1.2 Transición democrática27

1.3 Pacto por México38

1.4 Reformas estructurales54

1.5 Los organismos constitucionales autónomos en el contexto de las reformas estructurales60

 1.5.1 Antecedentes.....60

 1.5.2 Un aparato institucional distinto para subvenir a nuevas exigencias democráticas.....64

 1.5.3 En especial, la implicación de la sociedad civil en el ejercicio de poderes públicos como objetivo de los OCA's..... 71

 1.5.4 La gestión de ciertas funciones públicas conforme a criterios técnicos y no políticos como objetivo de los OCA's.....73

 1.5.5 La administración pública federal.....80

 1.5.6 Delimitación del concepto "organismo constitucional autónomo". Un concepto formal comprensivo de realidades diversas.....83

 1.5.7 Alteración de la división de poderes previamente existente.....91

1.5.8 ¿Esta alteración vulnera el principio de división de poderes constitucionalmente garantizado?.....	92
1.5.9 Los organismos constitucionales autónomos y la cláusula federal en la Constitución mexicana.....	97
1.5.10 Especial referencia a la Controversia constitucional 32/2005. Precisiones sobre el principio de la división de poderes consagrado en la Constitución Federal.....	104
1.5.11 Los organismos constitucionales autónomos y la autonomía municipal.....	114

CAPÍTULO SEGUNDO

Sistemas de derecho comparado

Introducción	118
2.1 El caso de España. Especial referencia a las denominadas administraciones Independientes.	122
2.2 El sistema de Estados Unidos: las "Independent Agencies".	130
2.3 Experiencias destacadas en Hispanoamérica	134
2.3.1 Argentina.....	134
Organismos de control de los servicios públicos.....	135
Organismo Fiscal Federal.....	136
Ministerio Público.....	137
Defensor del Pueblo.....	141
2.3.2 Chile.....	143
Consejo Nacional de Televisión.....	145
Ministerio Público.....	150
Contraloría General de la República.....	151
Tribunal Constitucional.....	156
Banco Central.....	162
2.3.3 Venezuela.....	167
La Defensoría del Pueblo.....	171
Ministerio Público.....	174
Contraloría General de la República.....	175

CAPÍTULO TERCERO

Los Órganos Constitucionales Autónomos contemplados en la Constitución mexicana

Introducción	180
3.1 ...Breves consideraciones sobre la organización política del Estado mexicano	184
3.1.1 Antecedentes históricos.....	186
3.1.2 El federalismo mexicano.....	191
3.1.3 El sistema presidencial mexicano.....	196
3.1.4 Reflexiones finales.....	203
3.2 .La administración pública en México y sus ordenamientos jurídicos	208
Introducción.....	208
3.2.1 Síntesis histórica.....	211
3.2.2 Generalidades.....	214
3.2.3 Administración centralizada.....	215
A) Las Secretarías de Estado.....	215
B) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.....	216
C) La Oficina de la presidencia de la República.....	217
3.2.4 La administración pública paraestatal.....	218
A.- Organismos descentralizados.....	219
B.-Organismos paraestatales.....	220
C.- Empresas de participación estatal mayoritaria.....	221
D.- Fideicomisos públicos.....	222
3.2.5 Reflexiones finales.....	223
3.3 Los Organismos Constitucionales Autónomos en México .	225
Introducción.....	225
3.3.1 Antecedentes y fundamentos de los OCA's en México	227
3.3.2 Características legales e institucionales de los OCA's mexicanos.....	231
3.3.3 Logros, controversias y retos de los OCA's.....	236
3.3.4 Potestades, origen, fundamento y desarrollo.....	240

3.3.5 Instrumentos que garantizan su existencia.....	246
3.4Los Organismos Constitucionales Autónomos existentes antes de la reforma 2013-2014.	248
3.4.1 El Banco de México.....	250
3.4.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	253
3.4.3 El Instituto Federal Electoral (IFE).....	255
3.5 Los Organismos Constitucionales Autónomos surgidos de la reforma 2013-2014	259
3.5.1 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).....	259
3.5.2 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	267
3.5.3 El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).....	268
3.5.4 El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).....	271
3.5.5 La Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE).....	272
3.5.6 El Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (INEGI).....	273
3.5.7 La Fiscalía General de la República y Persecución del Delito (FGR)	275

CAPÍTULO CUARTO

Los OCA's en proceso

Introducción	278
4.1 Auditoría Superior de la Federación (ASF)	279
4.1.1 Antecedentes.....	279
4.1.2 Funciones.....	281
4.1.3 Conclusiones.....	285
4.2Consejo Nacional para Prevenir la discriminación (CONAPRED)	286
4.2.1 Generalidades.....	286
4.2.2 Procedimiento de Queja.....	292

4.2.3 Conclusiones.....	295
4.3 .Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	296
4.3.1 Antecedentes.....	296
4.3.2 Atribuciones del TEPJF.....	301
4.3.3 Retos del TEPJF.....	301
4.3.4 Conclusión.....	306
CONCLUSIONES.....	308
BIBLIOGRAFÍA.....	318

***INTRODUCCIÓN. En busca de una arquitectura
institucional pertinente.***

El presente trabajo analiza el proceso de transición de la sociedad mexicana desde un sistema político cerrado, que dio muestras de caducidad después de setenta años, a uno más democrático que surgió con la alternancia que en el Poder Ejecutivo federal se produjo con motivo de las elecciones del año 2000.

Dedicamos interés especial a analizar las razones que han impedido al sistema político mexicano arribar, a pesar del tiempo ya transcurrido, a una transición estable, sustentada en una arquitectura institucional pertinente. De aquí deriva la necesidad de destacar que el proceso de transición en México dista mucho de ser un proceso acabado, ya que carece de esa estructura capaz de conducir la transición desde una situación no democrática hasta alcanzar las verdaderas metas democráticas de los mexicanos, sin duda situadas más allá de lo meramente relacionado con los

procesos de elección política de los representantes de los ciudadanos¹.

En virtud de ello, los actores políticos y un sector numeroso de los juristas que se han ocupado de este tema consideran que, con el fin de completar un proceso transicional integral, una de las piezas imprescindibles para que el esquema institucional sea el apropiado, al menos en la etapa presente, se finca en los que han venido a denominarse Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's).

Esta posibilidad ha dado lugar a uno de los debates más interesantes del actual constitucionalismo mexicano, en el que se plantea la necesidad impostergable de crear un apartado especial en el cuerpo constitucional que, al tiempo que da cabida a los OCA's, aborde y arroje luz sobre las cuestiones jurídico-constitucionales pendientes en relación a este nuevo fenómeno, a efecto de que disfruten de la legitimidad imprescindible y que ahora se les niega desde algunos ángulos, sobre todo por ser cuerpos extraños dentro del sistema, o al menos no suficientemente engarzados dentro

¹ El ideal de democracia que establece el precepto constitucional se define en los siguientes términos: Artículo 3º, Fracción **II**. El criterio que orientará a esa educación... **a)** Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultada el lunes 17 de febrero de 2014 en el sitio www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

de él por desconocimiento o por falta de desarrollo de sus relaciones recíprocas con los demás poderes instituidos.

Asimismo, es indispensable reconocer que por su influencia inobjetable en la vida nacional, existe una relación intrínseca entre el desarrollo formal de estos organismos y el proceso de transición hacia la democracia, relación que no puede sino fundamentarse en el logro de un solo objetivo: el empoderamiento de la ciudadanía, "del pueblo² en el que radica esencialmente la soberanía"³, según el texto constitucional y la opinión⁴ de importantes constitucionalistas⁵.

² En México no existe la figura de "defensor del pueblo" tal y como se entiende en España (*Persona comisionada por las Cortes Generales para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante los poderes públicos*). Esto conduce a que el término *pueblo* haya pasado a formar parte del vocabulario y de la práctica demagógicos.

³ "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. Título Segundo, Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. Artículo 39. *Artículo original DOF 05-02-1917*

⁴ El siguiente comentario es pertinente: "La palabra *pueblo* no siempre es bien entendida. En la Constitución se utiliza con cuatro significados diferentes: conjunto de personas, lugar geográfico, nación y comunidad política... La Constitución incluye también algunas confusiones. El artículo 3o. constitucional contiene un concepto de democracia que por décadas fue muy funcional para el discurso político. Desde hace tiempo cayó en desuso, pero la norma sigue estando ahí... Hay que entender el equívoco de nuestro artículo 3o. como un desliz retórico y ver otro ángulo. El precepto medular de la Constitución es el artículo 39... Aquí aparece el verdadero alcance de la expresión constitucional *pueblo*..." Valadés, Diego: *Los nombres del pueblo*. Reforma, martes 26 de mayo de 2015, p. 10

⁵ "Si la soberanía es la facultad de darse un orden jurídico, entonces es necesario que alguien cree ese orden jurídico y ese alguien sólo puede ser el pueblo... En una teoría democrática no existe ninguna otra posibilidad: el titular de la soberanía es el pueblo, ya que, como se ha dicho, la libertad es al hombre lo que la soberanía es al pueblo, es su

De ahí que una seria reflexión sobre el esquema institucional mexicano sea obligada para comprender cómo se ubican estructuralmente estos Órganos Autónomos en relación a los poderes más tradicionales y específicamente al Poder Ejecutivo, al que han correspondido la gran mayoría de las funciones asignadas a los actuales organismos, o por asignar a los nuevos⁶. Los objetivos que nos proponemos son, primero, analizar el deterioro que al accionar político del Poder Ejecutivo le puede ocasionar la transferencia de sus funciones tradicionales a los Organismos Constitucionales Autónomos⁷, y segundo, considerar si existen condiciones reales para que esa transferencia de funciones se de en la praxis de un sistema fuertemente presidencialista como el consagrado en la Constitución mexicana.

El logro de estos objetivos hace necesaria una exposición general sobre la situación actual del país, partiendo del hecho de que México se encuentra inmerso en un clima de profundos cambios estructurales que de manera

esencia misma..." (Carpizo, Jorge (1996). *Estudios Constitucionales*, UNAM-Editorial Porrúa 1996, p. 496)

⁶ "...algunos de estos órganos operan sin leyes secundarias o con legislaciones desactualizadas lo que supone una desarticulación también en el plano legislativo. Una constelación de autonomías sin sistema constitucional" (Salazar Ugarte 2014:47)

⁷ "Ello supone una disminución en las facultades a cargo del presidente de la República pero nada garantiza que este debilitamiento del gobierno se traduzca en un fortalecimiento del Estado. No por lo menos en tanto no exista lo que la Constitución no ofrece, que es un esquema normativo de coordinación para la operación estatal... [esta situación] puede transmutar la ineficacia constitucional en ineficacia del Estado" (Salazar Ugarte 2014: 47)

sustancial inciden en los procesos sociales, políticos y económicos. Lo numeroso de las reformas emprendidas, la amplitud de sus alcances y el desconocimiento de sus intenciones reales dificultan sobre manera el análisis de la estructura institucional.

Mientras algunos analistas aconsejan darse un respiro⁸, diversos sectores de la política mexicana muestran un vivo afán por apresurar el paso, con una intención renovadora que parece tener su origen en la convicción, no siempre confesada pero explícita en sus acciones, de que en el país una etapa histórica ha finalizado y que retomamos el tránsito por los sinuosos caminos de una prolongada transición democrática⁹,

⁸ Por ejemplo, Luis Carlos Ugalde opina que "La multiplicación de las islas autónomas puede constituir un obstáculo para el funcionamiento eficaz del Estado mexicano, sobre todo en aquellos órganos cuya misión no requiere autonomía, o bien, cuando la autonomía puede justamente politizar su funcionamiento... Otro riesgo de la fragmentación... es la creación de nuevas burocracias con intereses políticos. Bajo la bandera de la independencia o de la presunta ciudadanización de sus cuerpos directivos, algunos órganos autónomos pueden navegar... haciendo política, sujetándose a directrices de partidos pero justificando su actuación en nombre de los ciudadanos. Que un órgano sea autónomo facilita su independencia pero no la garantiza. Pero si esos órganos se multiplican y se burocratizan, la tentación de politizarse aumenta significativamente". *Nexos*, núm. 437, mayo 2014, pp. 21-26

⁹ "Las peculiaridades de la *transición a la democracia* que se ha logrado gracias a los acuerdos entre las principales fuerzas políticas, generan fuertes incentivos para que esos acuerdos puntuales se lleven íntegramente al texto constitucional, de manera que su reglamentación secundaria no quede en manos de uno solo de los partidos políticos o de una coalición de los mismos..." Sin embargo, es necesario reconocer que el hecho de "que las decisiones importantes queden plasmadas detalladamente en el texto constitucional implica reforzar la capacidad de veto de las minorías, al tiempo que se desalienta el funcionamiento normal de una democracia fundada en las decisiones de las mayorías" (Fix-Fierro 2014: 42-43)

hacia un esquema institucional que nos lleve a un nuevo orden constitucional¹⁰.

Para legitimarse, este proceso transformador debe generar una forma diferente de hacer las cosas, diseñar y poner en funcionamiento una novedosa arquitectura institucional, así como disponer correlativamente todo un conjunto de instrumentos jurídicos que la sustenten.

Con el fin de situar en su momento actual el estudio que realizamos, se requiere hacer un repaso histórico sobre los ensayos institucionales que se han dado en México a partir de 1917 y la influencia que, como antecedentes, tienen en la conformación de cada uno de los actuales esquemas institucionales. Además de revisar los fundamentos de los OCA's mexicanos y sus características legales e institucionales, mediante el examen de sus logros, retos, potestad normativa y los instrumentos que garantizan su independencia.

Posteriormente, una vez definido el componente general del fenómeno, recorreremos el marco institucional actual incluyendo los Organismos Constitucionales Autónomos con que

¹⁰ "La Constitución de Querétaro de 1917 es una de las más longevas del mundo. La mayoría de las constituciones vigentes son posteriores a la Segunda Guerra Mundial... Es verdad que México no ha expedido una nueva Constitución, pero en cierto modo contamos con un nuevo texto constitucional. El llamado Poder Constituyente Permanente ha estado muy activo: al día de hoy, el texto de la Constitución de 1917 se ha modificado 573 veces... Casi dos tercios de esas reformas son posteriores a 1982..." (Fix-Fierro 2014: 41)

se ha dotado al sistema y los que están en proyecto. Finalmente, atenderemos las expectativas que este orden de cosas genera en cuanto a dar certeza a la vida institucional y democrática del país.

De ahí la importancia de realizar una investigación enfocada al análisis profundo de estos nuevos actores políticos/sociales, principalmente porque su vida es breve y hasta ahora se desconoce la importancia que en verdad tienen. Precisamente por esta razón se observan con escepticismo.

Una reflexión seria en torno a ellos contribuirá a evaluar su virtualidad para alcanzar los objetivos que tienen señalados y, en su caso, a apuntar los vectores en los que haya que actuar para evitar que esta adaptación del sistema institucional ponga en peligro la esencia del conjunto previamente existente.

CAPÍTULO PRIMERO

Papel de los organismos constitucionales autónomos en la transición democrática en México

1.1 SITUACIÓN PREVIA A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Con el fin de comprender los cambios administrativos y políticos que se están dando en la arquitectura institucional mexicana, consideramos necesario hacer un repaso histórico sobre la materia, desde 1917, año en el que se promulgó la Constitución mexicana vigente, hasta la fecha.

Ackerman considera que al replantearse el análisis de las instituciones políticas "es necesario estudiar tanto el *desarrollo histórico* como el *diseño institucional*... (...) [y] es

igualmente importante entender los orígenes de las instituciones mismas...”¹¹

La Revolución mexicana de 1910 constituyó un movimiento armado que trastocó el orden de cosas existente para dar paso a un nuevo régimen, con la promulgación de la Constitución promulgada el 05 de febrero de 1917, primera en incorporar reivindicaciones obreras, agrarias y sociales. Los principios estipulados en la nueva Carta Magna, planteó a los gobiernos posrevolucionarios la necesidad de materializar las conquistas logradas en instituciones que les dieran sustento. Pero mientras en cuestiones económicas y administrativas se dieron soluciones pertinentes, no sucedió lo mismo en el terreno político.

Por una parte, el acendrado presidencialismo histórico de México, inmutable a pesar del proceso revolucionario sino es que fortalecido, no permitía la más mínima posibilidad, ya no digamos de compartir el poder si ni siquiera de dar apariencia de ello; por la otra, y ya en el orden práctico, las circunstancias propias de un período posrevolucionarias exigían mantener un estricto control sobre la vida política del país, acosada por los variados grupos que emergieron del movimiento armado.

¹¹Ackerman M., John (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 24-25

Surgió entonces la era de la institucionalización en la administración pública mexicana, que no encontró un camino paralelo en la praxis política, caracterizada por el triunfo de un grupo de ribetes caudillistas, prevaleciendo Plutarco Elías Calles, a quien el historiador Alan Knight considera que aportó modificaciones muy importantes como muestra de su interés por conformar un verdadero Estado posrevolucionario¹².

Al decir de Meyer, no fue una tarea fácil. "Desde el inicio de nuestra historia como nación independiente, la agenda de la transformación democrática de las estructuras de poder heredadas ha estado cargada de temas o problemas tan complejos como urgentes de resolver..."¹³

A lo largo del proceso de cambio del régimen militar autoritario que surgió de la Revolución mexicana a uno de carácter civilista, la paz social se mantuvo mediante el corporativismo y el clientelismo, dos prácticas que enraizaron en la política mexicana y permanecen a la fecha influyendo a instituciones (sindicatos obreros y empresariales, sobre todo) y los núcleos menos favorecidos de la sociedad civil (destacándose los grupos desincorporados

¹² "... creo que en cierto sentido la visión callista fue la que tuvo más éxito en el largo plazo... es decir, [con] la formación de un Estado fuerte, con un partido hegemónico y mucho énfasis en la educación y en la formación de los mexicanos...". Knight, Alan, autor de *Repensar la Revolución* (El Colegio de México, 2013) en entrevista concedida a Ariel Ruíz Mondragón, publicada en *Nexos* núm. 446, febrero de 2015, pp. 48-54.

¹³Meyer, Lorenzo (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México, Debate-Random House Mondadori, 2013, p. 11.

del campo para formar parte del lumpen en los nacientes conglomerados ciudadanos).

Motivada por la falta de libertad para la expresión política, la situación asumió tintes trágicos y contradictorios¹⁴ en los años sesenta, aún y cuando los síntomas se presentaron desde finales de la década anterior, cuando actores importantes del escenario político -médicos, ferrocarrileros, maestros- se lanzaron a la calle ocasionando con su protesta la represión por parte de las autoridades. En los años setenta, después de los acontecimientos estudiantiles de Tlatelolco (1968) y el recrudecimiento de las luchas clandestinas, el régimen dio una respuesta positiva a los reclamos políticos con la importante Reforma Política de 1977, promovida por Jesús Reyes Heróles desde la Secretaría de Gobernación, y que se expresó en amplias modificaciones constitucionales y en la aprobación, en diciembre de ese año, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), misma que ordenó la estructura de un colegio electoral; otorgó el registro a organizaciones que permanecían proscritas -como el Partido Comunista Mexicano-; permitió las coaliciones; abrió

¹⁴ Contradictorios porque, mientras la situación política adquiría tintes dramáticos, los índices económicos daban fe de un país en pleno progreso, gracias al llamado "desarrollo estabilizador". De 1958 a 1970 el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) promedió 6.3 por ciento mientras que la inflación promedio fue de sólo 2.6 por ciento.

los canales oficiales en radio y televisión para la promoción doctrinaria de las distintas fuerzas políticas; y contempló la fórmula de la representación proporcional, garantizando la presencia parlamentaria de todas las siglas y corrientes. El proceso de acercamiento con las fuerzas políticas tuvo su punto culminante con la Ley de Amnistía publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1978.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) que comentamos, fue promulgada el 06 de diciembre de 1977, y constituye el fundamento jurídico que reconoce el derecho de las minorías a expresar su voluntad en las urnas. Ley que finalmente condujo, primero a un intento de reconciliación nacional mediante la Ley de Amnistía (28 de septiembre de 1978), y después a la creación de instancias ciudadanas para el manejo de los procesos electorales y la alternancia pacífica e incruenta de los cuadros gobernantes. Sin duda, fueron momentos nodales en el acontecer político nacional. Para Woldenberg:

"De 1977 a 1996 el país vive una auténtica transición democrática. Seis grandes operaciones reformadoras sucesivas construyen nuevas normas e instituciones que permiten primero la incorporación al mundo institucional electoral de corrientes políticas hasta entonces

marginadas, luego la edificación de órganos imparciales para la gestión de las elecciones y al final condiciones equitativas para la competencia. Una vez que esa ruta se cursa, la germinal democracia mexicana empieza a dar sus frutos...”¹⁵

En el orden económico México ingresó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCNA) con Estados Unidos y Canadá, en un acuerdo que representó, por una parte la inclusión del país en el proceso globalizador; por la otra, la definición del modelo neoliberal como elemento conductor de la vida económica y que ha tenido importantes implicaciones en el escenario político nacional. En mi opinión la más importante fue la germinación, crecimiento y fortalecimiento de los llamados “poderes fácticos” (medios de comunicación y grandes empresarios nacionales y extranjeros)¹⁶ así como el debilitamiento del Estado frente a las grandes

¹⁵Woldenberg, José (2014): “Intelectuales, no exorcistas”. Texto leído el 28 de marzo de 2014 en el homenaje a Octavio Paz. Publicado en Nexos, núm. 437, mayo de 2014, pp. 18-20. La cita se tomó de la versión publicada por Nexos, p. 19.

¹⁶“El orden jurídico es una expresión del Estado; en un Estado desestructurado ese orden pierde eficacia. Cuando el sistema jurídico-político se subordina al orden fáctico, la acción estatal entra en crisis en todos sus niveles. Si la cúspide del poder político se pliega ante el poderío corporativo supralegal, es inevitable que quienes ocupan los espacios inferiores del aparato estatal, el segmento más vulnerable a la intimidación y a la coerción, se dobleguen a su vez frente a la fuerza organizada infralegal. (...) Nadie debería extrañarse de lo que pasa en un Estado, como el mexicano, que se fue empequeñeciendo y que, por añadidura, no se siguió democratizando”. Valadés, Diego (2015). *El mal estado del Estado*. Reforma, martes 17 de marzo de 2015, p. 12

corporaciones internacionales¹⁷, que han invadido la esfera de la rectoría económica, constitucionalmente reservada al Estado¹⁸.

El fenómeno de la globalización ha tenido un impacto indudable sobre la estructura institucional de las naciones, específicamente de aquellas, como la nuestra, que de la cerrazón habían hecho una barrera defensiva jurídica y económica, un muro de contención supuestamente racional, si tomamos en cuenta los irrefutables fundamentos históricos. Aún más: lo global ha trastocado el alcance y la esencia jurídico-política de principios fundamentales, como el de soberanía¹⁹ que no obstante el manoseo discursivo que de ella

¹⁷ "En nuestro caso la debilidad del Estado permitió mimetizar el poder político con el económico, de suerte que lo público se volvió susceptible de apropiación sin que hubiera mecanismos democráticos capaces de resistir esta distorsión. La simbiosis del poder político con el económico acentuó el apocamiento del Estado, con sus secuelas de corrupción e ineficiencia, máxime que faltó construir controles políticos que robustecieran al sistema representativo. La circunstancia ha sido aprovechada incluso por la delincuencia". Valadés, Diego (2014). "El mal estado del Estado". *Reforma*, martes 17 de marzo de 2015, p. 12.

¹⁸"... la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, no es una cuestión que pueda quedarse en el mero concepto en sí, ni que se trate de un enunciado aplicable en la exclusiva órbita del Poder Ejecutivo Federal. Se trata, esencialmente, de un mandato constitucional que obliga (en la esfera de las específicas competencias) a la totalidad de los poderes públicos constituidos... Esta rectoría no es una facultad potestativa, es decir, que pudiera contemplarse dentro de la esfera de las facultades discrecionales. Para el caso concreto del Poder Ejecutivo, este Poder no podrá en ningún momento decidir o aplicar una medida de gobierno (en cuestiones de desarrollo económico social) al margen de la Norma dominante que ordena expresamente la incondicional responsabilidad de ejercer la Rectoría del desarrollo nacional" Faya Viesca, Jacinto (1987): *Rectoría del Estado y economía mixta*. Editorial Porrúa, México, primera edición 1987, pp. 36-37

¹⁹ Aquí resulta interesante citar de nuevo a Carpizo: "La soberanía, que es una e indivisible, puede ser contemplada desde dos ángulos o aspectos: el interno y el externo... El aspecto interno implica que el pueblo se otorga su propio orden jurídico sin que nadie le señale cómo debe ser

se hace, en algunos países todavía poner en entredicho su validez viene a resultar cuando menos herético.

México no ha quedado fuera de esa influencia globalizante. La manifestación más notable de ello son los tratados comerciales y principalmente, para el caso nuestro, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, sin que esto signifique que los acuerdos firmados con otras naciones sean menos importantes o de menor trascendencia para la vida nacional en todos sus aspectos.

"En estos años -nos dicen Azíz y Alonso- se ha construido en México una democracia vulnerada, es decir, se han conculcado derechos, se ha trasgredido la legalidad, hay un quebrantamiento de las reglas, hay inobservancia, violación, daño... Se ha debilitado la calidad democrática, tenemos una parte muy importante de la ciudadanía afectada por condiciones lamentables de pobreza, desigualdad y exclusión; en suma, se ha vulnerado lo que se pensaba que llegaría con la alternancia... Una democracia vulnerada es una democracia en problemas que se ha calificado como tutelada y restringida... El sistema de partidos se ha transformado en una

éste... El aspecto externo implica libertad de todas las naciones, la igualdad entre todos los pueblos... significa que un pueblo independiente y supremo se presenta en el consorcio universal de naciones, entra en relación con sus pares... La noción de supremacía es la nota característica de la soberanía interior; es entonces un superlativo; en cambio la soberanía exterior es un comparativo de igualdad..." (Carpizo op. cit. p. 498)

férrea partidocracia que se aleja de la ciudadanía y reproduce intereses de grupo...”²⁰

Estas circunstancias de avance y retroceso, hacen que resulte difícil determinar cuándo dio inicio el proceso mexicano de transición. Si atendemos a la opinión de Woldenberg arriba señalada, el arranque puede situarse en 1977 con el proceso de consultas que culminaron con la LOPPE.²¹

No obstante, Porfirio Muñoz Ledo²², sin duda uno de los políticos mexicanos con mejores calificaciones para hablar del tema, asigna cuatro etapas que describen el camino seguido por el cambio político²³ en nuestro país y determinan la situación previa a la alternancia del 2000.

Sitúa la primera etapa en la segunda mitad de los años setenta con la promulgación de la LOPPE, que se propuso y logró la incorporación de los partidos minoritarios al sistema representativo mediante la introducción de la representación proporcional, tanto en los congresos locales y en los municipios como en el Congreso de la Unión.

²⁰Alberto Azíz Nassif y Jorge Alonso (2009). *México, una democracia vulnerada*. México, CIESAS-Porrúa 2009, p. 6.

²¹ Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996): *Transición política y reforma constitucional en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda reimpresión, México, 1996, p. 13.

²² Muñoz Ledo, Porfirio (2008). *La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica*. Grijalbo, México 2008, pp. 110-111

²³ Si bien se refiere a un intento por alcanzar la democracia, Muñoz Ledo no usa el término “transición” para definir el proceso, no obstante referirse a diversas acciones políticas desarrolladas de manera sucesiva.

Lo más característico de la segunda etapa fue la liberación en las relaciones políticas. En la segunda parte de los años ochenta el sistema hegemónico dejó de existir. El primero de noviembre de 1989 Ernesto Ruffo Appel, del Partido Acción Nacional (PAN) inauguró la alternancia al tomar posesión como primer gobernador de oposición. Antes, en 1988 tuvo lugar la contienda presidencial más competitiva y pluralista de la historia mexicana. Carlos Salinas de Gortari fue declarado presidente electo en medio de fuertes protestas e impugnaciones de los candidatos opositores.²⁴ En 1994 tuvieron lugar las elecciones más accidentadas desde 1928, ya que fue asesinado Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato presidencial del PRI y se dio el levantamiento indígena de Chiapas, dirigido por el llamado subcomandante Marcos, acontecimientos que generaron un ambiente electoral áspero.

Muñoz Ledo considera que bajo el influjo de estos hechos dio inicio una tercera etapa "orientada hacia la intervención de un sistema de seguridad electoral que convirtiera en una alternancia efectiva de los partidos, los progresos políticos

²⁴ Además de Carlos Salinas de Gortari (PRI), participaron Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (representando a una alianza de cinco partidos), Manuel de Jesús Clouthier del Rincón (PAN), Gumersindo Magaña (Partido Demócrata Mexicano) u María del Rosario Ybarra de Piedra (Partido Revolucionario de los Trabajadores). En la campaña también participó Heberto Castillo Martínez (Partido Mexicano Socialista) quien un mes antes de las elecciones declinó su candidatura en favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

alcanzados”²⁵. Dos fueron los sucesos más importantes de esta etapa: uno) la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) el 11 de octubre de 1990 como organismo constitucional autónomo; y dos, inédito) el gobierno compartido cuando en las elecciones del 6 de julio de 1997, cuando en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por primera vez el PRI (con 239 diputados) compartió el poder con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 125 diputados, el PAN (121 legisladores), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con ocho y siete del Partido del Trabajo (PT). Además, en el mismo proceso el PRI perdió las elecciones de gobernador del Distrito Federal. En opinión de Muñoz Ledo “Por primera vez en su historia, México logró elecciones libres y reconocidas, gracias a la creación y autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE)... Como consecuencia del sufragio efectivo se inauguró una etapa de pluralidad política y se impuso gradualmente un sistema de poderes compartidos...”²⁶

Finalmente, Muñoz Ledo expone una situación ilógica: *“Conforme a la lógica de todas las transiciones, la etapa subsiguiente tenía como tarea fundamental la reforma del Estado. Esto es, la definición de un nuevo marco constitucional, moderno, coherente y democrático, que recogiera la nueva realidad plural del país y estableciera*

²⁵ Porfirio Muñoz Ledo, op. cit., pp. 110-111

²⁶ Porfirio Muñoz Ledo, op. cit., pp. 110-111

las bases de un proyecto nacional en el que se reflejaran las aspiraciones e intereses legítimos de todos los actores políticos, económicos y sociales... (el subrayado es nuestro). Porqué ese proyecto ha abortado o ha sido diluido, es tarea difícil de explicar... Las razones son múltiples, pero todas tienen que ver con una confusión básica entre transición democrática y toma del poder..."²⁷

1.2 TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Con las elecciones del año 2000, los mexicanos creyeron llegado el momento²⁸ de culminar su largo, y decepcionante, proceso de transición a la democracia²⁹. Profundos acontecimientos fueron pavimentando el camino, sin que ninguno de ellos significara el culmen de la hazaña popular. Este proceso transitivo inconcluso fue impulsado por los

²⁷ Porfirio Muñoz Ledo, op. cit., pp. 110-111

²⁸ Sin embargo, Cárdenas Gracia opina que "Las transiciones a la democracia son procesos inciertos. Es posible saber cómo comienzan, pero nunca si terminarán en una consolidación democrática o en una regresión antidemocrática". Cárdenas Gracia, Jaime (1994). *Transición política y reforma constitucional*. México, UNAM, 1994, p. 13

²⁹ "El proceso político que tuvo lugar en México alrededor de la última mudanza del siglo abrió una rara oportunidad para acelerar el cambio y, a diferencia de coyunturas similares en el pasado, para hacerlo por la vía pacífica y democrática. Esta oportunidad prometía poner al país al día con lo que, en teoría, han sido los grandes objetivos de la política desde el arranque de la aventura colectiva para construir la nación mexicana: justicia formal y social, desarrollo económico e institucional, y ejercicio efectivo de la soberanía en lo interno y en lo externo". Cárdenas Gracia (1994), op. cit. p. 13

partidos políticos, si bien debe reconocerse la participación institucional del régimen.

Ni la profunda reflexión social a la que condujo el episodio de Tlatelolco en 1968; ni las amplias, hondas y cruciales reformas financieras y económicas del tramo 1982-2000, que cambiaron la correlación de las fuerzas financieras y las relaciones diplomáticas con el exterior; ni siquiera el permanente reclamo reivindicador de las minorías indígenas expresadas con la conformación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994, misma fecha en la que entró en vigor el TLCN y año, también, en el que, por extraña coincidencia, se concede la autonomía al Banco de México; ni siquiera la alternancia pacífica del Poder Ejecutivo en las elecciones de 2000, con las enormes posibilidades históricas que ofrecieron para consolidarse como un punto de inflexión hacia la democracia, pero que abortaron, presumiblemente por falta de liderazgos políticos visionarios.

Como ya lo comentamos, ninguna de estas acciones por sí sola representa el punto de partida de la transición. A cada una podrían considerársele como parte de un supuesto catálogo de antecedentes. En tal caso todas a la vez, como circunstancia histórica y aportación doctrinaria, constituyen expresión de ese ya largo proceso de renovación que se ha ido

construyendo de manera paulatina pero ni persistente ni sostenible, hacia una democracia con aliento y vigor institucionales.

Así, pues, la llamada transición mexicana, más que con aliento revolucionario se ha manifestado como un proceso de mejora progresiva, aunque desigual, caracterizado por avances y retrocesos, con cimas y valles claramente identificables³⁰ y en la que no puede sino reconocerse la presencia nunca inocente de influencias externas, para bien o para mal.

Considerando el momento histórico en el que el término *transición* se puso de moda en México, más que de algo genuino tal pareciera que hablamos de un intento emulador de la situación que vivió España al transitar de la dictadura a la democracia. Esta es razón suficiente para preguntarnos si realmente hemos creado las condiciones para gestionar un proceso de transición y si las circunstancias históricas lo justificaban. Después de todo y visto con objetividad, el largo período de un partido dominante en México estuvo muy lejos de ser una dictadura. Hubo, y hay, democracia, así sea imperfecta y/o vulnerada.

³⁰ "En una sociedad plural, toda reforma es resultado de la negociación entre las fuerzas que la impulsan como de aquellas que buscan detenerla. Eso hace que todo proceso de cambio sea gradual, incremental, permanente y sujeto a la prueba y al error. Aquí no existen cambios permanentes". Dworak, Fernando (2013): "¿Qué esperar de la nueva reforma política en su aplicación?" Publicado el 04 de diciembre de 2013 en sinembargo.mx, y consultado el 12 de febrero de 2014 en el sitio <http://www.sinembargo.mx/opinion/04-12-2013/19692>

Hablar de un proceso democrático institucional en México podrá parecer, si no pretencioso al menos inusual, a aquellos que opinan que los mexicanos carecemos de cultura democrática porque siempre hemos estado supeditados a una figura civil superior, desde el *tlatoani*³¹ hasta el presidente autoritario y todopoderoso³². El supuesto es desacertado. Constituye una mala interpretación del imaginario popular. Si algo merece remarcar en la actualidad mexicana es la participación organizada, cada vez más frecuente, de la sociedad civil.

El impacto jurídico institucional sobre los OCA's de los tratados firmados desde el último decenio del siglo XX y sobre las nuevas reformas constitucionales, es inobjetable. Como lo es su influencia causal sobre el proceso de transición democrática. Los ejemplos más palpables son, en la etapa inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), forzada su fundación por presiones internacionales, y el Banco de México. En la actual etapa renovadora, los organismos correspondientes a recursos energéticos (petróleo, gas y electricidad) e infraestructura (telecomunicaciones, hasta ahora); a la gestión (educación, competitividad y mano de obra tecnificada); servicios de información (IFAI, INEGI y

³¹*Tlatoani* era el término usado por varios pueblos de lengua náhuatl para designar a los gobernantes de las ciudades, elegidos por los nobles como gobernantes de entre una familia o dinastía heredera del poder

³² "El problema en este sentido es que nuestras instituciones se diseñaron para que una maquinaria política las controlase según los intereses de quien fuera presidente por un sexenio, no para garantizar la seguridad o la estabilidad" (Dworak, op. cit.).

CONEVAL); impartición de la justicia; y transparencia y rendición de cuentas³³.

Determinar el grado en el que los compromisos globales han impactado la transición, deteniéndola, afectando los principios y valores morales y jurídicos del país y determinando la conformación de las estructuras institucionales, no es tema propio de este estudio. De intentarlo, el esfuerzo involucrado llevaría a estudiar, si no en lo particular sí al menos englobados, los cerca de mil trescientos convenios, acuerdos, convenciones y tratados³⁴ que el gobierno mexicano ha signado con muy diversos países del mundo en los últimos cincuenta años.

Para los propósitos de nuestro trabajo será suficiente con encontrar las obligaciones y compromisos que se derivan de cada uno de los *ítems* y apartados que involucran materias como calidad, competitividad, competencia, transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos, armonización

³³ Los Organismos Constitucionales Autónomos correspondientes a estas funciones los analizamos con amplitud en la segunda parte de este trabajo.

³⁴Los Tratados pueden ser denominados indistintamente como convenciones, convenios, estatutos, pactos, actas, declaraciones y protocolos. La terminología moderna del Derecho Internacional considera que el término más apropiado y generalizado para denominar a los acuerdos solemnes y formales entre los estados es Tratados o Convenciones. Sin embargo, en México utilizamos estos términos de manera indistinta, dependiendo del tema y la materia involucrados. En cambio, los Estados Unidos de Norteamérica (USA, por su nombre en inglés) prefiere utilizar el término de *agreement* (acuerdo) por dos razones prácticas: es menos comprometedor, más utilizable como instrumento de poder blando que cualquier otra denominación más formal, además de que su negociación queda en manos del Ejecutivo sin la intervención del Congreso.

financiera y aduanal, etcétera. Es decir, aquellos mandatos que han llevado a la conformación, tanto de los numerosos Organismos Constitucionales Autónomos, como de otros que sin tener este carácter jurídico persiguen los mismos o parecidos objetivos.

Los comentarios anteriores nos permiten concluir que son muy diversos los cauces que pueden seguirse en el empeño por alcanzar una transición exitosa en cuanto sostenible y plenamente consolidada, tanto por su aceptación al seno de la sociedad, como por su permanencia y operatividad dentro de lineamientos jurídicos e institucionales apropiados.

Asimismo, son variadas las causas para el arranque de un proceso transitorio, aunque poco diferenciados sus orígenes y propósitos. Por regla general, la transición se ha dado como paso obligado de un sistema dictatorial (muchas veces militarizado), a otro donde priven, al menos, las reglas democráticas básicas.

El proceso deriva su fuerza de la calidad de las negociaciones y del pacto establecido lo cual, a su vez, se ve influenciado por lo profundo de la crisis y por el grado de debilidad en que se encuentre el régimen saliente. Pocas transiciones tienen, como la española, fechas de inicio y

conclusión fácilmente indicadas en un calendario³⁵. Algunas sólo pueden esperar resultados parciales de un proceso que devendría una transición incompleta e incierta, o cuando mucho en una alternancia, generalmente parcial dando lugar a gobiernos divididos.

La transición a la democracia no sólo significa el desmantelamiento de las condiciones políticas anteriores, sino también el diseño de un nuevo orden institucional. Al respecto Fix-Fierro y López-Ayllón (2011,343) plantean otra cuestión de suma importancia: la necesaria relación entre una transición política y, de manera paralela, una transición jurídica: "El concepto de transición ha sido utilizado, sobre todo, en relación con los procesos de democratización... a partir de los años setenta. No obstante,... se ha otorgado escasa atención al hecho de que una transición en este sentido por lo regular es seguida, acompañada, incluso precedida y encauzada, por cambios muy significativos en el sistema jurídico..."³⁶.

³⁵"... toda época es, en el fondo, época de transición, puente entre lo que tiende a acabarse y aquello que está naciendo, que tiende a surgir." Reyes Heróles, Jesús, "Con la sonda en la mano". Discurso. Comisión Nacional Editorial. Partido Revolucionario Institucional. México, 1974.

³⁶Héctor Fix-Fierro, Héctor y Sergio López-Ayllón. "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México". *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. VIII, Núm. 2, II semestre de 2011, p. 351. Consultado el sábado 07 de junio de 2014 en el sitio http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VIII_N2_2001/Fierro.pdf

Dado que la transición no surge al azar ni por generación espontánea, tampoco puede darse ni por decreto ni por designios superiores. La intencionalidad reflejada en metas concretas, es ingrediente básico de una transición. Esto se refleja en los acuerdos y negociaciones que en una circunstancia histórica determinada dan origen a todo el proceso, que en un alto grado es impredecible, variable y complejo, pero que en todo momento debe manejarse, necesariamente, al amparo de su carácter sistémico³⁷, es decir, dando primacía a la transversalidad e interrelación de las acciones meramente políticas que suelen normar los acuerdos y negociaciones entre las partes, con el resto de acciones plurales que se generan en el seno de la sociedad.

Luis Barrón³⁸ considera la circunstancialidad de las transiciones como un elemento esencial y que obliga, durante la implementación del proceso, a tener presentes los cambios de carácter social, cultural, económico y político que el

³⁷ "Una enseñanza reconfortante que yo, al menos, he recibido de la transición española, en la que he participado de modo fundamental, es que no existe el determinismo histórico. En la historia de esta etapa, viviéndola y haciéndola, he recibido la ratificación más importante de una idea fundamental: que el futuro, lejos de estar decidido, es reino siempre de la libertad, abierto e inseguro, aunque previsible..." Suárez, Adolfo (1983), "La transición política", en VV. AA., *Historia de la transición*, Madrid, Diario 16. Citado por Josep M. Colomer en "El modelo español de democratización". *Política y gobierno*, CIDE, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 176

³⁸ Barrón, Luis (2006), "La transición a la democracia en México con perspectiva histórica". *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 1, 2006, pp. 175-190. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Distrito Federal, México

simple transcurrir de las generaciones trae consigo. Fueron las circunstancias las que incidieron, por ejemplo, en el carácter de las negociaciones que marcaron la transición en Chile³⁹, en la que el dictador mantuvo fuerza e influencia más allá de lo usual.

Por cuanto a los propósitos que se persiguen al iniciar un período de transición, puede decirse que hay una intención explícita y otra implícita. La primera tiene como objetivo el cambio no violento de régimen y así se publicita. La segunda, en cambio, muchas veces se guarda en la secrecía del gabinete: derrocar al dictador para ejercer justicia, sanar las heridas para restablecer la concordia e instaurar un estado de bienestar popular una vez alcanzado el poder. Estos son los objetivos subterráneos, los argumentos que podrán emplearse durante una posterior campaña electoral.

Colomer lo explica con los argumentos siguientes: "... un proceso democrático, como el español de los años setenta, así como los de otros países con similares experiencias, no son el resultado necesario de las estructuras económicas,

³⁹Al respecto del largo período pos-transición durante el cual Pinochet conservó una gran fuerza, Falaha comentó: "La legitimidad democrática no puede ser restablecida automáticamente. Las democracias se destruyen por medio de la violencia, pero las dictaduras no..." Falaha L., Boris: "Chile ¿transición o democracia limitada?". Revista de Sociología. Universidad de Chile, Facultad de Sociología, p. 7. Consultado el viernes 06 de junio de 2014. Disponible en www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/.../0806Falaha.pdf

sociales o culturales, sino una cuestión de decisiones estratégicas. (...) Hay, desde luego, ciertas estructuras sociales, como un alto nivel de ingreso, el desarrollo de las clases medias, la difusión de la educación, que ayudan a hacer posible un régimen político basado en la libertad y la convivencia. Pero no hay nada que garantice que esto vaya a ser así. Más bien al contrario, son las dictaduras las que suelen sostener no sólo la exclusión de la oposición y la represión de los disidentes, sino también los buenos resultados económicos..."⁴⁰.

Esto, por supuesto, tiene sus muy importantes y numerosas excepciones. En América, Haití es un caso además de doloroso, irrefutable. Tal como se presenta, este análisis refleja un grado elevado de parcialidad. No hemos de discutir la exposición de Colomer, pero plantamos una aclaración que tiene qué ver con el hecho de que bonanza económica (lo que él llama buenos resultados) y desarrollo social (mejoría integral, justicia, igualdad) no siempre van de la mano. Las dictaduras producen lo primero en un intento por legitimarse, pero, por definición, evitan lo segundo con la intención de perpetuarse. No se trata solamente de crecimiento económico, de alcanzar buenos índices y altas tasas financieras y

⁴⁰ Colomer, Josep María (1998). *La transición a la democracia. El modelo español*. Barcelona, Anagrama 1998, p. 175.

bursátiles; en paralelo, los resultados han de reflejarse fundamentalmente en las condiciones de bienestar social generalizado que, como hemos dicho, no siempre van aparejadas a los factores políticos que defienden los gobiernos anti democráticos. Hay dos valores, equidad e igualdad que, ausentes, resultan germinales de la violencia política y de la revuelta social, dado que impactan por igual los campos social, jurídico, económico y cultural. Ambas, equidad e igualdad son manifestaciones irrefutables de los derechos individuales y colectivos que produce el desarrollo, en oposición a la injusta distribución de la riqueza y el acaparamiento de los bienes comunes que resultan de una economía que crece, pero no desarrolla.

Resulta claro, pues, que la transición se da en un terreno a la vez incierto por carecer de fundamentación jurídica, o ésta es espuria. En estos casos, surge gracias a negociaciones y pactos no vinculantes, más bien vergonzantes, y que por lo mismo son aceptados de manera interesada por los otros actores políticos y sociales. Con todo y pacto es, además, un proceso que carece de certezas éticas.

En nuestro caso mexicano, el proceso de transición no parece haber tenido objetivos concretos y precisos. Alcanzar la democracia es un ideal plausible, pero que por sí sola no dinamiza las medidas modificantes de las condiciones

prevalentes, sobre todo impunidad, corrupción, inequidad y sospechosa rendición de cuentas. En semejante escenario los actores del proceso trabajan por objetivos particulares que difícilmente podrían ni traducirse en logros de beneficio generalizado ni reflejan aspiraciones populares.

1.3 PACTO POR MÉXICO

De manera simplista se puede decir que la génesis de la reforma se da el dos de diciembre de 2012 cuando se firma en Chapultepec el llamado *Pacto por México*, que signaron el presidente de México y los dirigentes máximos de los tres partidos políticos mayoritarios.⁴¹

Desde luego, a la firma del documento precedieron importantes negociaciones que hicieron factible el consenso cupular sobre los cinco acuerdos y 95 compromisos de que consta.

La vida del Pacto fue breve y azarosa. Con excepción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto los partidos de Acción Nacional (PAN) como de la Revolución Democrática (PRD) debieron sortear fuertes y diversas inconformidades al seno de su propia militancia, llevándolos

⁴¹ De no encontrarse tan cuestionada la legitimidad de la representatividad, con esto hubiera sido suficiente para garantizar la calidad de las negociaciones y su pertinencia.

durante las deliberaciones en el Congreso a asumir posturas diferentes a las acordadas en el Pacto, restándole efectividad y ocasionando parálisis lamentables en la operación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Lo más notable y dramático de esta situación es que los compromisos que se han podido cumplir a nivel legislativo (debe subrayarse), se lograron en un marco de inconformidades por parte de diputados y senadores, y de duras críticas en la opinión pública.

Ésta, que es una percepción generalizada, Carlos Elizondo la visualiza de la siguiente manera: "Los legisladores se concentraron en las reformas que afectan a terceros, ya sean grandes empresarios, el SNTE [Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación] o incluso a los gobernadores respecto al control de las elecciones locales. Dejaron para después las que les afectan a ellos. (...) Durante la firma del Pacto, la oposición creía que nuevos instrumentos anticorrupción les servirían para amarrarle las manos al PRI. Sin embargo, a la hora de implementarlos pareciera que muchos han objetado que estas leyes les amarren las manos a todos. Los partidos de oposición son gobierno en

algún lado. Todos parecen, en el fondo, estar cómodos en la impunidad en la que viven..."⁴²

Por su parte el doctor Telésforo Nava, académico de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y fundador del PRD y con una larga militancia en este Partido, en entrevista concedida al periódico virtual *SinEmbargo*, expresó: "Ya no es el PRD que se fundó en 1989. Si se leen los documentos de su fundación y lo que se planteaba y se ve en la práctica de hoy, la lucha por una democratización del país hace rato que se dejó [de lado]... todos andan tras el billete, los elevados salarios, el glamour del poder. A ellos no les interesa que el partido elabore un programa para llevar al pueblo a luchar para cambiar la situación que significa el PRI..."⁴³

Estas opiniones no las comparte Aurelio Nuño Mayer, quien como Jefe de la Oficina de la Presidencia, fue el conductor de las negociaciones con los partidos políticos para el logro del Pacto, según lo comentó a Mayolo López⁴⁴ en

⁴² Carlos Elizondo Meyer (2014). "La comodidad de la corrupción". Consultado en la versión digital de *Excélsior* el lunes 16 de junio de 2014. Disponible en el sitio www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-meyer

⁴³ Rosagel, Shaida (2014). "PRD-PRI-EPN. El costo de las sonrisas". Publicado por SINEMBARGO.MX y disponible en la siguiente dirección: <http://www.sinembargo.mx/06-03-2014/922845>. Consultado el jueves 06 de marzo de 2014

⁴⁴ López, Mayolo (2014): "Estamos cerrando el ciclo reformista". Entrevista a Aurelio Nuño Mayer publicada en *Revista R*, semanario del diario Reforma, el domingo 08 de junio de 2014, pp. 16-19

una larga entrevista cuyos párrafos más importantes transcribimos a continuación: "... ese Pacto -comenta- tuvo un gran éxito, a pesar de que duró apenas un año. (...) Finalmente, planteó un conjunto de reformas en todos los ámbitos que se deseaban para acabar de transitar hacia un país plenamente moderno en distintas instituciones económicas, sociales y políticas ... a través del Pacto se logró aprobar prácticamente -y estamos muy cerca de concluir- este primer gran proceso reformista. Ahí están los resultados, ahí están las reformas. Pero otra gran contribución fue generar este ambiente reformista y esta gran interacción entre el gobierno y los tres principales partidos. (...) Creo que al Pacto, como hay que juzgarlo, no es por su tiempo sino por sus resultados. El Pacto tenía una agenda muy clara y esa agenda prácticamente se ha cumplido; es decir, el Pacto ha cumplido con creces los objetivos que se planteó... (...) lo que ha vivido México en estos 18 meses ha sido un reformismo con un rumbo muy claro, con un mapa de ruta y propósitos muy claros de política pública, con objetivos para transformar la vida de los mexicanos, y que han podido ser compartidos por las principales fuerzas. (...) Tiene una gran valía por la gran cantidad de reformas que se han dado. Vale la pena conocerla más y debatir un poco más,

con dos grandes pilares: la transformación de las reglas para gobernar y la transformación para consolidar un sistema electoral...".

Reconociendo los avances de las reformas aprobadas en años recientes, el jefe de la Oficina de la Presidencia asegura que "habían pasado muchos años sin una reforma tan amplia que pudiera conjugar, por un lado, un conjunto de cambios a las reglas de la gobernabilidad y del sistema político y, por el otro, un conjunto de cambios y de reformas al modelo electoral (...) Y aquí tenemos los dos, y eso es lo que hace de esto una gran reforma de la que no se ha podido apreciar la dimensión y el impacto que tiene, porque se ha dado en el contexto de una agenda reformista sin precedentes. Las reformas abarcan prácticamente todo el espectro de lo político, lo social y lo económico. Pero la dimensión de esta reforma es inmensa. Hemos dado un paso que era fundamental, que no se había dado en la transición a la democracia, y que nos permite pasar, finalmente, del proceso de transición al proceso de consolidación democrática".

Una de las críticas más objetivas y mejor fundamentadas sobre el Pacto por México es la vertida por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)⁴⁵.

⁴⁵ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Ricardo Becerra L., Presidente (2013): "Reforma Política Electoral: Camino de incertidumbre". Publicado en los principales diarios de la Ciudad de

El documento en cuestión señala: "El Pacto por México - que hoy vive momentos muy difíciles- ha sido el intento por trascender esas situaciones ofreciendo un acuerdo más estable y con un horizonte de mayor calado. Es el reconocimiento de las tres principales fuerzas políticas del país y del gobierno de que ninguno de ellos (en singular) tiene la presencia suficiente en el Congreso como para hacer su voluntad. Reconocía una realidad y le ofrecía un eventual cauce productivo...". Las palabras introductorias del documento son de gran interés:

"México ha vivido una reforma político y electoral presionada por la prisa de la reforma energética, lo que precipitó decisiones, hizo prescindir los diagnósticos más serios y acumuló propuestas sin lograr coherencia o consistencia. (...) En lo electoral, se trata de una reforma con problemas de concepción y concreción que inyecta incertidumbre al conjunto del sistema electoral nacional, es decir, debilita una asignatura que en buena hora las propias fuerzas políticas habían solucionado con la construcción del IFE en las últimas dos décadas. Lo electoral volvió a dominar las discusiones políticas que

México el 09 de diciembre de 2013. Consultado el lunes 14 de marzo de 2014. Disponible en el sitio <http://www.ietd.org.mx/reforma-electoral-camino-de-incertidumbre/>

*resultan ya mucho más relevantes para el México contemporáneo: régimen político y gobiernos de coalición”.*⁴⁶

Dada la naturaleza y los objetivos del Instituto, su mayor aportación crítica se centra en la reforma electoral, pero no deja de fincar valiosas argumentaciones sobre los demás temas de la reforma. Se comenta en el documento: “Las instituciones y leyes electorales “tenían” que incorporarse en la agenda reformista del Pacto por México más por una inercia política venida de los escombros de la batalla postelectoral, y por eso, nunca estuvo guiada por una idea clara ni por un agenda coherente de cambios puntuales. (...) Por supuesto que la agenda de la reforma política fue más allá de lo electoral (y recogió también una serie de demandas y problemas genuinos y de mucha mayor relevancia, como el cambio del régimen político) y no obstante, al final, lo electoral dominó el ambiente y acabó determinando el signo de la reforma política...”.

Aunque de manera sumamente breve, la declaración del IETD se refiere a la creación de los organismos autónomos en los siguientes términos: “La creación de órganos autónomos debe estar motivada por una necesidad social o estatal

⁴⁶ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Ricardo Becerra L., Presidente (2013), op. Cit.

absolutamente imprescindible, bajo criterios y estándares de discusión muy rigurosos, y no solo por moda o por el propósito de remover potestades al gobierno en turno”.

En la reestructuración del orden político la reforma asume asuntos que, aunque por su misma trascendencia requieren un análisis más amplio en un espacio específicamente enfocado a ello, resulta conveniente mencionar aquí para ofrecer un marco de conjunto, dentro del cual se inserta la proliferación de órganos constitucionales autónomos. Algunos de tales temas son los siguientes:

a) Las *candidaturas independientes*, que abrirán nuevos espacios a la participación ciudadana en los procesos electorales. Desafortunadamente los legisladores, atendiendo a razones de supervivencia partidista, limitaron notablemente los alcances de esta medida. Los condicionamientos establecidos son más estrictos que los que se señalan para la aceptación de nuevos partidos políticos que al goce pleno de este derecho político, lo cual escapa a toda lógica. Federico Reyes Heróles, en una memorable intervención ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, expuso que “... las candidaturas independientes son un eslabón clave en la evolución política de mi País... En México, al igual

que en otras naciones de nuestro continente, la emergencia de la ciudadanía fue muy tardía. Tuvimos Estado antes que ciudadanos. Todavía hoy el asunto queda retratado en el hecho de que el 85 por ciento de la población nunca ha participado organizadamente en trabajos que supongan algún tipo de asociación con otros ciudadanos. Sólo 6 por ciento de la población expresa tener interés de participar en un partido... (...)Las candidaturas independientes operarían como una válvula de escape. También como un acicate para que los partidos políticos busquen a los candidatos que mejor representen a la ciudadanía y a sus intereses, no los de las cúpulas partidarias."⁴⁷

b) Los expertos consideran que la *dispersión normativa* es la regla y el desorden el resultado de este errático proceder legislativo, con sus consecuencias negativas en todos los ámbitos tocados por esas leyes y, fundamentalmente, en la estructura federalista del Estado mexicano⁴⁸. En este sentido, Alcocer opina que "El

⁴⁷ Reyes Heróles, Federico (2008): "Candidaturas independientes". Intervención en el caso Jorge Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). San José de Costa Rica, C. A., 08 de febrero de 2008. Fecha de publicación: 12 de febrero de 2008. Consultado el 01 de marzo de 2008. Disponible en el sitio <http://www.mural.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=../editoriales/nacional/412/823155/default.shtm&subcategoriaid=500&categoriaid=32>

⁴⁸ "... las dirigencias de las fuerzas políticas llegaron a la conclusión de que los estados de la federación y las sociedades locales son incompetentes para resolver sus problemas políticos y sus propios rezagos

descuido en el rigor jurídico, en la técnica legislativa y también en la más elemental lógica operativa, es de antología. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la más importante de las que están a debate en las comisiones del Senado, requiere numerosos ajustes. Sus autores copiaron y corrigieron el actual Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (COFIPE), para luego agregarle artículos, párrafos e incisos en un desorden que alarma. Esa Ley, como está quedando y conforme a lo que he visto, viola la Constitución; invade atribuciones de los poderes locales; provocará entre los consejeros del INE conflictos a granel, y entre el Instituto nacional Electoral (INE), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y los institutos y tribunales electorales locales, innumerables problemas⁴⁹. (...) Si el objetivo de la

democráticos. Excesiva y controvertible, esa premisa fue discutida con cierta amplitud durante el debate legislativo, sin embargo, permaneció tras bambalinas otro aspecto importante: el problema organizativo que, insistimos, **NO** está resuelto en la reforma electoral..." Becerra L., Ricardo, Presidente (2013): "Reforma electoral: camino de incertidumbre". Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD). Consultado el lunes 14 de marzo de 2014. Disponible en el sitio <http://www.ietd.org.mx/reforma-electoral-camino-de-incertidumbre/>

⁴⁹ Dworack (2014) opina que "... en una democracia se espera que las leyes sean resultado de un equilibrio siempre inestable entre facciones contrapuestas, donde se esperaría que el cambio arroje un arreglo más eficiente que el anterior para resolver un problema. (...) De esta forma, si se desea que una ley lleve a un estado mejor a lo que antes se tenía es necesario conocer los intereses en pugna, tener un planteamiento que se pueda concretar y saber cómo intervenir con eficacia en el proceso de

reforma era establecer un nuevo sistema electoral, el resultado que se avizora es otro: el desorden (...) El problema principal no estará en la operación del INE en elecciones federales, sino en sus atribuciones respecto de la elección de los consejeros locales; en las candidaturas comunes (si se admiten); en el financiamiento de partidos y su fiscalización y en las causas que darán lugar a la atracción total de elecciones locales o para la atracción de asuntos locales a la esfera del INE..."⁵⁰

c) Una de las leyes secundarias más importantes que surgen de la reforma es la denominada *Ley General de Partidos*, que en el Pacto por México (Compromiso 89) se justifica en los siguientes términos: "Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes." Ley que, por otra parte, daría "... un

toma de decisiones. Por desgracia estas condiciones rara vez se juntan...". Dworak, Fernando (2014): "¿Cómo reglamentar la reforma política?" Publicado en el periódico Sinembargo.mx el 14 de agosto de 2013 y consultado el miércoles 12 de febrero de 2014. Disponible en la siguiente dirección: <http://www.sinembargo.mx/opinion/14-08-2013/16691>

⁵⁰ Alcocer, Jorge (2014): "Cuadrar el rombo". Publicado en Mural el martes 13 de mayo de 2014 y consultado en la fecha. Disponible en el sitio <http://www.mural.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=26557#ixz331clta4kN>

marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales...” Sobre el tema de los partidos políticos y la escasa confianza ciudadana de la que gozan, Silva-Herzog Márquez -citando una tesis que Peter Mair publicó en su libro *Gobernando el vacío. El vaciamiento de la democracia occidental* (Verso, 2013)-, expone lo siguiente: “el discurso anti político de las últimas décadas ha anulado a los partidos políticos, poniendo en riesgo a la democracia liberal. El régimen de la participación popular y los controles institucionales se fundamenta en la existencia de partidos políticos fuertes y responsables, capaces de insertar a la ciudadanía en los asuntos públicos, artefactos no sólo diseñados para competir, sino también para gobernar. Pero en las últimas décadas se han convertido en el enemigo. Los partidos son retratados como facciones que secuestran el interés público y olvidan el largo plazo; las elecciones son perturbaciones que alteran la coherencia de las decisiones públicas; la opinión pública es un guía ciego. Por ello hay que arrinconar a los partidos y a los gobiernos, hay que hacer de las elecciones rituales sin importancia y desoír el griterío. Configurar claustros de poder técnico,

instituciones de expertos sin filiación política que decidan, mientras los políticos hacen campaña para no decidir nada. (...) Quiero decir que la ruta de la despolitización del poder público es un atajo peligroso. Puede vaciar el proceso democrático hasta hacerlo irrelevante. Es indispensable, por supuesto, constituir órganos arbitrales neutros pero no podemos pensar que la despolitización es la solución de todos nuestros problemas"⁵¹.

d) En la reforma también se hace referencia a algunas medidas de *democracia directa* que constituyen aspiraciones lejanas de los partidos de oposición. En este sentido se han presentado numerosas propuestas para reglamentar los mecanismos participativos que se incluyeron en la Constitución a partir de 2012, entre los que sobresalen la consulta popular y la iniciativa ciudadana. Algunos especialistas consideran que el proceso se vuelve demasiado sofisticado, dificultando la participación mayoritaria, cuya cultura política no alcanza los niveles pertinentes⁵². Para Dvorack las cosas

⁵¹ Silva-Herzog Márquez, Jesús (2014): *El vaciamiento de la política*. Publicado el 02 de junio de 2014 en la página 11 del periódico Reforma. Consultado el martes 03 de junio el 2014. Disponible en el sitio <http://www.reforma.com/blogs/silvaherzog/>

⁵² "Aun así, con restricciones, el hecho de que se tengan ya el procedimiento para la convocatoria, la organización, el desarrollo, el cómputo y la declaración de resultados de la Consulta Ciudadana en México es un paso histórico para la sociedad civil que reclamó esta herramienta

pueden simplificarse sin perder su calidad como sufragio: "La iniciativa ciudadana sólo necesita de garantías procedimentales, como facultar a los presidentes de las mesas directivas a recibirlas, que se les de trámite a comisiones y, tal vez, que los presentadores sean escuchados al elaborarse el dictamen. (...) las reformas en materia de consulta popular hacen que la autoridad electoral tenga que reglamentar en la materia. Sólo se necesitarían cambios en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de ambas cámaras (...) Reglamentar las consultas es más complejo, toda vez que cubre dos procedimientos: la aprobación de la convocatoria si es iniciada por el ejecutivo o un grupo de legisladores y su puesta en práctica. Los procedimientos para definir las preguntas se pueden definir en reglamentos internos de la autoridad electoral..."⁵³.

e) La reforma, a su vez, incluye cuatro *reformas estructurales* de suma importancia de las que derivan sus respectivos organismos de gestión: *educativa, energética, electoral y de telecomunicaciones*. En la

desde hace décadas". Cuerpo de redacción del periódico virtual sin embargo.mx (2014): "Consulta Popular: A medias, pero otra opción ciudadana". Publicado el sábado 15 de marzo de 2014 y consultado en la fecha. Disponible en el sitio <http://www.sinembargo.mx/opinion/15-03-2014/22372>

⁵³ Dvorak, Fernando, op. Cit.

segunda parte de este trabajo analizamos los organismos autónomos que surgieron de ellas (educativa, de competencia y de telecomunicaciones) y los cambios que ampliaron o liberaron la operación de las instituciones relacionadas con el sector energético.

f) En el área de justicia sobresale la creación de la *Fiscalía General de la Nación*, cuyas características se analizarán con el conjunto de los OCA's.

g) El Compromiso 85 incluye la creación del *Sistema Nacional contra la Corrupción* y considera el establecimiento de una "Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como PEMEX y CFE"⁵⁴ (Pacto por México). El subrayado es nuestro. Por razones fáciles de comprender,

⁵⁴ "La corrupción en la industria petrolera es uno de los puntos que deben quedar lo suficientemente claros para que la Reforma Energética pueda cumplir con su objetivo de generación de empleos y crecimiento económico, de lo contrario, el país se quedará en el mismo lugar en el que se encuentra en este momento, advirtieron analistas, académicos y representantes de Petróleos Mexicanos (Pemex). La corrupción, no sólo en Pemex sino en todo el sector energético, pone en riesgo un negocio que para el gobierno de México puede representar 1.5 trillones de dólares durante los próximos 15 años, de acuerdo con firmas de análisis económico. Aunque a juicio de los entrevistados la corrupción dentro de Pemex tiene décadas, fue apenas hasta 2011 cuando empezaron a ventilarse este tipo de casos que involucran a altos funcionarios, empleados, sindicato y empresas contratistas" Fregoso, Juliana (2014): "La corrupción pone en duda el proyecto de EPN". Publicado en el periódico **sinembargo.mx** el jueves 24 de abril de 2014 y consultado el jueves 08 de mayo de 2014. Disponible en el sitio <http://www.sinembargo.mx/29-04-2014/974741>

este compromiso ha levantado acres críticas: "Durante la firma del Pacto, la oposición creía que nuevos instrumentos anticorrupción les servirían para amarrarle las manos al PRI. Sin embargo, a la hora de implementarlos pareciera que muchos han objetado que estas leyes les amarren las manos a todos. Los partidos de oposición son gobierno en algún lado. Todos parecen, en el fondo, estar cómodos en la impunidad en la que viven. (...) Los legisladores se concentraron en las reformas que afectan a terceros, ya sean grandes empresarios, el SNTE o incluso a los gobernadores respecto al control de las elecciones locales. Dejaron para después las que les afectan a ellos. (...) La falta de concreción en las reformas en materia de lucha contra la corrupción no sólo está abonando a un desprestigio creciente de nuestra clase política, sino que hará muy difícil aterrizar el proyecto de modernización que está detrás de la gran mayoría de las reformas. Por ejemplo, qué bueno que se pretenden hacer transparentes las licitaciones que hará el Estado del territorio nacional en materia energética, pero si esto no viene acompañado de instrumentos para sancionar la corrupción se pueden quedar en puras buenas intenciones. Ya en el pasado, en el sexenio del presidente Salinas, tratamos de

modernizar el país sin enfrentar la corrupción. Terminó en fracaso y en una gran decepción ciudadana...”⁵⁵.

1.4 REFORMAS ESTRUCTURALES

Como hemos visto hasta este momento, hay poca certeza con respecto a los tiempos y modos de un proceso de transición vigente en nuestro país. Transitamos, sin duda, por diversas fases de un movimiento modernizador que tiene sus ejes en cuatro reformas auspiciadas por el régimen del presidente Enrique Peña Nieto: la educativa, la electoral, la de telecomunicaciones y la energética.

No parece haber mucha sustancia política en estos cuatro movimientos reformadores. Obviamente, la tiene. Conjuntamente darán un giro amplio a las relaciones del poder en México, en donde resalta la participación de los actores políticos y se esfuma la de los actores sociales. De ahí resulta la importancia de preguntarnos qué impacto tendrá la modernización propuesta sobre la democracia mexicana resultante y qué adjetivos deberán aplicársele a ésta. Depende, por supuesto, de la tipología de la transición que se produzca. También es preciso tener en cuenta, como lo mencionamos con anterioridad, las características del sistema

⁵⁵ Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2014): *La comodidad de la corrupción*. Excélsior, jueves 12 de junio de 2014. Consultado el lunes 14 de junio de 2014. Disponible en el sitio www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-meyer

constitucional dentro del cual se dará el proceso de transición. "En este caso, es de enorme trascendencia saber cuáles son las condiciones reales del sistema a reemplazar. Ello nos permitiría conocer las características de la nueva situación transitoria y la forma que adquirirá: 1) reforma, transacción o transformación; 2) ruptura, sustitución o colapso; y 3) retirada, o desembarazo"⁵⁶. Una u otra forma se dará de acuerdo con las negociaciones entre las partes y la fuerza real de cada una de ellas.

La fuerza de las partes se mide por la calidad de la interrelación entre ellas: de un lado el gobierno y sus aliados, complementados por conservadores-reformadores en su seno; o por el lado de la oposición, moderados y extremistas. Cuando el gobierno es la parte más poderosa, la transición será tanto cuanto más factible si son los reformadores los grupos con mayor poder decisorio; la misma situación se dará cuando por el lado de la oposición los moderados son los que predominan. En aras de obviedad, y por considerar que es el proceso que tiene más similitudes con la situación mexicana, comentamos únicamente las características de la reforma: "En las reformas la interacción entre reformadores (partidarios de la transición) y conservadores del régimen es de central

⁵⁶ Cárdenas Gracia, Jaime (1994). *Transición política y reforma constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 41-48

importancia. La reforma sólo ocurrirá cuando los reformadores del gobierno son más fuertes que los conservadores del gobierno; si el gobierno es más fuerte que la oposición; y si los moderados en la oposición son más fuertes que los extremistas..."⁵⁷.

Históricamente, por regla general toda reforma es dirigida y controlada por el gobierno y la calidad del proceso dependerá de su intención negociadora, no de la necesidad que tenga de hacerlo. En la actual situación reformista de México, el partido gobernante (PRI) ha llevado la batuta en todos los sentidos, incluso en las negociaciones que condujeron a la firma del Pacto por México, documento fundamental para el logro y conducción de la reforma.

Como una modalidad en el proceso de la transición, la reforma actual no es voluntaria sino forzada, ya que obedece a causas concretas, la principal de las cuales se centra en una situación crítica del sistema⁵⁸ así sea, como en el hoy mexicano, una parálisis real o potencial, y que actualmente se manifiesta a través de la crisis particular de la derecha alojada en el Partido Acción Nacional (PAN) y la izquierda afiliada al Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuya

⁵⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, op. Cit. P. 42

⁵⁸Crisis que no necesariamente habría de conducir a una sustitución del sistema, si bien la parte política de la reforma de Peña Nieto que abre la posibilidad a gobiernos de coalición, parece encaminada a constituir, llegado el caso, un régimen semi-parlamentario inédito en México

actitud favorable al sufragar en el Congreso es imprescindible para el logro de las reformas. Para algunos politólogos, como Jesús Silva-Herzog Márquez, el sistema hoy en fase de reforma, "...no se rompió de repente, se fue deshaciendo, desatando poco a poco..."⁵⁹.

La pugna, no siempre pacífica, entre los propios actores políticos por motivos de clientelismo electoral ha resaltado un hecho que nos obliga a la reflexión: las endeble instituciones surgidas de negociaciones cupulares, en lugar de promover el acuerdo y la negociación estableciendo reglas claras que encaucen el conflicto político hacia el empoderamiento ciudadano, parecen propensas a incubar los gérmenes del choque y la confrontación⁶⁰ y a minar al Poder Ejecutivo. El resultado más notable lo muestra el deterioro al interior de los partidos políticos.

Más allá del pluralismo actual⁶¹, el establecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática que se

⁵⁹Silva-Herzog Márquez, Jesús: "Partido hegemónico y transición democrática", en Moctezuma Barragán, G. (coord.): *Derecho y Legislación Electoral 30 años después de 1968*, México, UNAM - M. A. Porrúa, 1999, p.164).

⁶⁰ North (1993) dice que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma guía a la interacción humana... Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura estable a la vida diaria... Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades..." (pp. 13 y 14)

⁶¹Se trata de un pluralismo más formal que real, como lo demuestra la composición de los distintos partidos que operan en el horizonte

pretende instaurar requiere mayores espacios para entablar negociaciones y llegar a acuerdos congruentes con un proceso de reforma democrática; más puntos de encuentro entre los actores involucrados, lo cual significa un nuevo modelo para adecuar las reglas políticas y las relaciones entre los diversos actores, (llámense poderes públicos, partidos políticos, sindicatos, organismos intermedios, etcétera), a las dinámicas condiciones que vive el país⁶².

Son múltiples y numerosas las tareas que habrán de asumirse para consolidar una transición democrática como la que requiere nuestro país, en la que haya congruencia entre las expectativas y aspiraciones populares y los contenidos de la reforma; que se construyan liderazgos fuertes, con raigambre ciudadana y comprometidos más con la sociedad que con sus partidos políticos de procedencia; que se innove en los aspectos incluyentes de las disposiciones reformistas, de

nacional. En algunos casos semejan más camarillas que partidos, carentes de definición ideológica y programas de acción efectivos, no únicamente discursivos

⁶²El dos de diciembre de 2012 se dio un hecho esperanzador: los partidos políticos se unieron en torno al presidente Peña Nieto en el Pacto por México, acuerdo plural que consta de cinco grandes ejes y numerosos compromisos que integran el programa de gobierno pactado con los organismos políticos. En la práctica ha servido para presionar al gobierno y someterlo a un juego de *toma y daca*. Es decir, se conformó lo que Valadés llama *democracia consensual*, que en su versión más negativa "...la práctica del control queda condicionada a intercambios políticos entre los agentes. En este caso el instrumento se convertirá en una medida de apremio, en el mejor de los casos, o de presión e incluso de extorsión, en la peor de las circunstancias. Es evidente que aquí se habría confundido la función constitucional del control y se habría trastocado su objetivo por el de un simple mecanismo de lucha por el poder" (Valadés 2000, 35)

tal manera que no haya mexicano fuera de sus beneficios; y, finalmente, que se consagren en la Constitución todas las instituciones nacionales, incluyendo los nacientes Organismos Constitucionales Autónomos.

Quizá una de las tareas más complicadas que se tendrá en el futuro próximo tenga que ver directamente con la construcción de un verdadero Estado de Derecho⁶³, tan claro y definido que lo perciba el ciudadano común y corriente, que hoy se siente obligado a crear sus propias organizaciones de seguridad pública, ante la actitud omisa de las autoridades responsables de salvaguardar la vida.

La realidad nacional de inseguridad y acoso del crimen organizado, así como los múltiples conflictos que se producen entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, causados por la poca claridad en los límites de las respectivas competencias, son circunstancias que rebasan con mucho la capacidad del cuerpo legal, que parece haberse tornado anacrónico, desfasado, cuando no superado. Las leyes actuales y los organismos responsables de la rendición de

⁶³El Estado de Derecho es una construcción normativa que descansa fundamentalmente en el procedimiento debido para elegir gobernantes y establecer leyes, en donde la democracia es su carga valorativa fundamental. El entramado normativo tradicional del Estado de Derecho no puede concebirse más sin democracia. (...) Estado de Derecho y democracia son dos cosas distintas en principio, pro, según la conciencia moral de nuestra época, deben ir juntas a efecto de que de verdad pueda haber formas de gobierno sostenidas en el consentimiento de los gobernados..." Cárdenas Gracia, Jaime (1992). *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992., p. 155

cuentas no siempre ofrecen soluciones legales que eliminen sospechas de discrecionalidad.

1.5 LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

1.5.1 Antecedentes

Estamos inmersos en un acelerado proceso reformista que no tiene precedentes inmediatos en la historia de México. Quizá el único referente podríamos situarlo en el siglo XX, en los álgidos años pos-revolucionarios de la segunda década, todos los treinta y los primeros cuarenta, cuando se crearon instituciones sustantivas que perfilaron organizativamente a la nación, como la Secretaría de Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Banco de México y los bancos de fomento del desarrollo (Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas hoy BANOBRAS), la Comisión Nacional de Irrigación, los dos partidos políticos más importantes, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad de Guadalajara, Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Departamento Agrario, el Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otras.

Al tomar posesión de la presidencia de la República el primero de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid se comprometió a no permitir que el país se le deshiciera en las manos: dos meses antes su predecesor había puesto el sistema financiero del país en la órbita gubernamental al nacionalizarlo, ocasionando una crisis económica sin precedente que de Lamadrid enfrentó con severas medidas reformistas (artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), llevando bruscamente al país al sistema neoliberal que luego refinó su sucesor. Esta fue una transición de baja calidad democrática que tuvo en 1988 un proceso electoral altamente cuestionado y en 1994 su año negro.

Una vez superado el *crack* financiero, conocido popularmente como "el error de diciembre" de 1994, ya bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, en México se experimentó un breve proceso de transición. "... A partir de las modificaciones en el espacio de la representación el propio régimen de gobierno se transformó: pasamos de una Presidencia omnipotente (o casi) a un Ejecutivo acotado por otros poderes constitucionales; de un Congreso subordinado en

lo fundamental a la voluntad presidencial a otro cuya dinámica se explica por la coexistencia de un pluralismo equilibrado; de un federalismo nominal pero altamente centralizado (*sic*) a un federalismo genuino todavía primitivo (*re sic*), e incluso de una Suprema Corte de Justicia que durante años tuvo una escasa relevancia en el terreno de la política una Corte que en muchos momentos actúa como auténtico árbitro en los conflictos que se suscitan entre diversos poderes..."⁶⁴. Asimismo, en 1996 se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el organismo responsable de impartir la justicia electoral en México.

En este año (2014) en el que está culminando un proceso de reformas sustancial para el futuro inmediato y remoto del país, no puede dejarse de reconocer que la sociedad mexicana fue cambiando en los últimos cuatro lustros. Hoy, ciertamente está más politizada y mejor informada y, por consiguiente, con un espíritu más emprendedor, con una más depurada y acrecentada iniciativa para ocupar el papel protagónico del desarrollo social, económico y político que ella misma está reclamando. Resalta la presencia activa y protestataria de los ciudadanos frente a hechos y situaciones que

⁶⁴ Woldenberg, José (2012), op. cit. pp. 13-14

anteriormente pasaban inadvertidos, consciente o inconscientemente.

Enfaticemos, no obstante, un hecho. A pesar de su importancia para la vida nacional, ninguna de las instituciones creadas antes de 1994⁶⁵ ni remotamente tuvo una verdadera y efectiva autonomía, ni un sustento jurídico firme más allá de lo meramente operativo. Sin embargo, dejemos igualmente dicho, esta vez a favor de sus impulsores desde la esfera pública, que si bien se abrogaron el derecho a nombrar a los responsables fundadores de cada institución, lo hicieron bajo criterios y parámetros definitivamente más técnicos que políticos.

Ese proceso fundacional no se continuó, o al menos no con el mismo ímpetu, durante la última mitad del pasado siglo XX, no obstante que la ciudadanía se volvió más participativa y exigente⁶⁶ ante los persistentes problemas estructurales⁶⁷.

⁶⁵ En el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 14 de noviembre de 1993 se publicó el decreto mediante el cual se otorga autonomía al Banco de México, primera institución mexicana con tal carácter y que entró en vigor el 01 de abril del año siguiente.

⁶⁶ Sin duda, en esto tuvo una importancia fundamental el movimiento universitario de 1968, que llevó a las autoridades a prestarle mayor atención a lo político evitando tocar las demás instituciones ante la avalancha de crisis económico-financieras que se dieron inmediatamente después y que finalmente condujeron al país a adoptar lineamientos neoliberales.

⁶⁷ "Desde el inicio de nuestra historia como nación independiente, la agenda de la transformación democrática de las estructuras de poder heredadas ha estado cargada de temas o problemas tan complejos como urgentes de resolver... El proceso político que tuvo lugar en México alrededor de la última mudanza del siglo abrió una rara oportunidad para

Como ya lo comentamos, el mérito del impulso que se ha dado a la situación reformista que vivimos en este segundo decenio de la presente centuria, obedezca a un evento en particular, sino que es el fruto de una serie de acciones y acontecimientos diversos promovidos en parte por la sociedad civil organizada, pero también por los grupos de intereses económicos nacionales y globales a cuyos requerimientos se responde con las reformas que se consideran pertinentes para elevar la productividad de una economía cada vez más dependiente del extranjero; y, de la misma manera, los cambios son impulsados por los partidos políticos con intenciones clientelares.

1.5.2 Un aparato institucional distinto para subvenir a nuevas exigencias democráticas

Las reformas estructurales se han visto acompañadas de modificaciones constitucionales mediante las que se crean nuevos organismos públicos que se caracterizan porque la propia Constitución reconoce su autonomía respecto del resto de los poderes constituidos y les dota de personalidad

acelerar el cambio y, a diferencia de coyunturas similares en el pasado, para hacerlo por la vía pacífica y democrática. Esta oportunidad prometía poner al país al día con lo que, en teoría, han sido los grandes objetivos de la política desde el arranque de la aventura colectiva para construir la nación mexicana: justicia formal y social, desarrollo económico e institucional, y ejercicio efectivo de la soberanía en lo interno y en lo externo" (Meyer 2013: 11-12)

jurídica y patrimonio propios. Por tanto, el tema de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA's) en México se vuelve de gran interés a raíz del cambio significativo que las diversas reformas estructurales han realizado en el país.

A la fecha, han sido creados como OCA's el Banco de México (BANXICO), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), el Instituto Federal de Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Nacional Electoral (INE), El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Fiscalía General de la República (FGR).

En la siguiente tabla enlistamos los Organismos Constitucionales Autónomos creados hasta diciembre de 1994, con mención del tipo de cambio sufrido por los OCA's existentes antes de 2014 y la fecha del Diario Oficial de la Federación (DOF) en el que se formalizó la creación de cada organismo.

Cuadro 1
Reformas constitucionales para la creación de los
Organismos Constitucionales Autónomos

Organismo	Carácter del Cambio	Fecha	
BANXICO	Artículo reformado	DOF	14-11-1993
CNDH	Artículo reformado	DOF	07-09-1999
INEGI	Artículo reformado	DOF	07-04-2006
INEE	Fracción adicionada	DOF	26-02-2013
IFT	Párrafo adicionado	DOF	11-06-2013
CFCE	Párrafo adicionado	DOF	11-06-2013
IFAI	Fracción adicionada	DOF	07-02-2014
INE	Artículo reformado	DOF	10-02-2014
CONEVAL	Apartado adicionado	DOF	10-02-2014
FGR	Apartado reformado	DOF	10-02-2014

2 Fuente: Información recopilada por el autor

Los trabajos e investigaciones sobre este tipo de organismos son hasta ahora escasos y los que han visto la luz, salvo alguna excepción, se ocupan de estudiar su composición y el modo en que se cubren los puestos correspondientes. Con esta perspectiva, pareciera que la aparición y proliferación de esos organismos sólo plantea el reacomodo de las cuotas de poder entre los distintos poderes que integran nuestro sistema de gobierno.

Esta apreciación es muy superficial. La transcendencia del surgimiento y expansión de los organismos constitucionales autónomos es mucho mayor. Como se expondrá a continuación, la opción por encargar determinadas funciones públicas, que venían siendo desarrolladas por el ejecutivo, a sujetos públicos creados ex profeso en la Constitución, persigue adaptar el sistema de democrático a las exigencias del tiempo actual, y en el cumplimiento de este propósito trastoca profundamente los elementos definitorios del mismo, llegando por tanto a incidir en la hasta ahora reforzada idea del federalismo mexicano implantado ya desde la constitución de 1824 y ratificado por la constitución de 1917, entendida esta cláusula como un particular equilibrio de pesos y contrapesos y no solamente alusiva a las relaciones que median entre la Federación y las Entidades Federativas.

Como venimos diciendo, la creación de estos órganos responde a la necesidad de un nuevo equilibrio constitucional concebido para "fortalecer y extender la estructura de pesos y contrapesos, que, históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina, y así mejorar la gobernabilidad democrática⁶⁸". El objetivo último es, por tanto, subvenir a los requerimientos actuales de un sistema democrático de

⁶⁸ Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia. El caso México*; Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: México. 2007, p. 18.

gobierno y hacerlo mediante la adaptación del aparato institucional y no de espaldas a él⁶⁹.

Según Ackerman, México es considerado como "uno de los países ubicados a la vanguardia en la tendencia mundial contemporánea hacia la reestructuración de la división de poderes mediante la creación de organismos autónomos"⁷⁰. En otras palabras, comienza a notarse una tendencia en ascenso por parte de los Estados hacia la búsqueda de la rendición de cuentas y el correcto equilibrio para beneficiar a la sociedad y transparentar el ejercicio gubernamental. Y en esta tendencia México está a la vanguardia, en el sentido que está explorando técnicas distintas de las que han sido tradicionales en los sistemas democráticos.

Concluye Ackerman que estos organismos ayudan al avance de la reforma del Estado y son el resultado de "...los esfuerzos por garantizar la plena operación del Estado de Derecho, la rendición de cuentas y la democratización del Estado"⁷¹. Entre estas nuevas exigencias democráticas a las que pretende

⁶⁹ La importancia central del ámbito institucional en el funcionamiento del sistema democrático no solo se resalta en América. Igualmente sucede en Europa, donde, por poner un ejemplo, el profesor González-Trevijano Sánchez, P., advierte enérgicamente que "Es también un escándalo, ¡y lo expreso sin tapujos!, el zarandeo burdo y agresivo de las instituciones. Una incidencia moral y un suicidio colectivo. Si no sabemos preservar las instituciones, asistiremos al desmoronamiento del Estado, al desarraigo de la democracia constitucional y, al final, de nuestra mismísima organización política", en su obra *Yo, ciudadano*. Trotta, Madrid 2011, pág. 28.

⁷⁰ Ackerman, J., op. cit., p. 18

⁷¹ Ibidem, p. 17.

atenderse con esta adaptación del esquema institucional destaca la necesidad de que el proceso de toma de decisiones esté presidido por la eficacia, que en algunos campos especializados viene determinada por la profesionalización, y cuente con la sociedad civil con el propósito de que esta se sienta implicada y no olvidada.

Algunos autores⁷², sin embargo, hacen una lectura en la que, sin negar la trascendental novedad que los órganos constitucionales autónomos suponen para el sistema democrático, advierten que su creación rompe con el equilibrio de los poderes establecidos desde la concepción de la división de poderes⁷³ e incorporado a nuestra Constitución. Otros⁷⁴ afirman que estas instituciones conforman el cuarto poder debido a su importancia y jerarquía sobre los demás órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

⁷² Luis Carlos Ugalde (2014). "En la marea de la baja calidad del Estado", *Nexos* núm. 437, mayo 2014, pp. 21-26

⁷³ Nos referimos a la concepción nacida a raíz de la Revolución Francesa y su evidente necesidad de implementar un sistema donde "el poder detenga al poder"; esto último, conseguido gracias a la división de poderes, estableciendo el Poder ejecutivo, Poder legislativo y Poder judicial y así evitar la concentración de éstos últimos en una sola o en unas pocas personas. Según Montesquieu, la división de poderes garantiza la libertad individual, ya que "...cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes". Para más información ver Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 31^a. ed., Porrúa: México, 1997, p.23.

⁷⁴ Héctor Fix-Fierro (2014). "Engordando la Constitución", *Nexos* núm. 434, febrero 2014 pp. 41-45

En fin, es imposible no tratar, aunque sea de manera superficial, la relación directa que tiene este tipo de actor con el federalismo. Irremediablemente, se llega al análisis de la ya establecida relación de esferas jurídico/normativas en una República que se considera federalista, como es el caso de México, tal como dice a su calce el artículo 40 de la Carta Magna:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Evidentemente la propia idea federal denota coordinación y colaboración entre los diversos órdenes de gobierno ya que por razones lógicas en todo régimen federal coexisten dos órdenes jurídicos diferentes, a saber el federal y el local, los que por razones de que ejercen su actividad administrativa sobre el mismo territorio y para la misma población tienen necesariamente que entablar relaciones.

1.5.3 En especial, la implicación de la sociedad civil en el ejercicio de poderes públicos como objetivo de los OCA's.

Los sistemas democráticos vienen encontrando en el tiempo actual un escollo en la creciente desconfianza con la que la sociedad civil sigue la actuación cotidiana de los representantes de la ciudadanía. Hay una profunda y extendida percepción social de olvido y desatención por parte de los actores políticos insertos en los poderes tradicionales una vez que pasa el momento electoral.

Frente a esta realidad, constituye un reto encontrar otras maneras de repartir y ejercer las cuotas de poder, modos en que la sociedad civil pueda y deba sentirse identificada para así lograr una participación activa por parte de este sector, sobre todo en los organismos perfilados para la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.

En este sentido los OCA's pueden ser un mecanismo eficaz, en la medida que los sujetos que integren sus órganos rectores, y por tanto que se encarguen de los procesos de toma de decisión, tengan algún vínculo con la sociedad civil. Destaca en este sentido que en el diseño de alguno de estos órganos se prevé que los listados de posibles candidatos, de entre los que los órganos políticos, particularmente los

legisladores, realizarán los nombramientos correspondientes, resultan conformados a propuesta de instancias de la sociedad civil.

Puesto que la transparencia y rendición de cuentas cada vez se han convertido en una exigencia democrática de la sociedad y ello conlleva a esperar que su funcionamiento, desde que se nombran a sus integrantes y el proceso que para ello se sigue, la creación del IFAI constituye un ejemplo digno de comentario. Al respecto el artículo sexto constitucional, fracción octava, párrafo octavo, indica que "El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, el Senado de la República, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, nombrará al comisionado.. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República..."⁷⁵. Al respecto podemos enfatizar dos circunstancias: el Senado recurre a una (supuesta) consulta *directa* entre la ciudadanía, sin especificar los lineamientos a seguir; pero luego recurre a los dirigentes de los partidos (como tales, no como representantes populares) para que formalicen la propuesta, misma que luego puede objetar el

⁷⁵ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México 2014, 173^a. Edición, primera reimpresión, p. 37. Prólogo, notas y actualización por Miguel Carbonell.

Presidente de la República, es decir, el Ejecutivo vetando al Legislativo. En el trayecto se opaca la transparencia.

En la misma situación se encuentran los demás organismos supuestamente creados autónomos para empoderar a la sociedad. Es decir, para darle participación real en las decisiones que tomarán aquellas instituciones que no sólo administran sino que, tan importante o más que lo anterior, son garantes y tutelan el ejercicio de un derecho, como son los casos de la CNDH y del INE.

1.5.4 La gestión de ciertas funciones públicas conforme a criterios técnicos y no políticos como objetivo de los OCA's.

Viene de lejos la preocupación que se ha tenido en México sobre la necesidad, por considerarse que tienen un contenido técnico primordial, de que algunas funciones públicas sean gestionadas por órganos a los que no guíen criterios políticos sino técnicos.

Así planteado, el asunto resulta difícil de resolver. No por ser político se es mal administrador. Los buenos ejemplos abundan en la escena política mexicana. Por otra parte, su solución sería simple si los indicadores a que son tan afines los expertos gerenciales pusieran su atención exclusivamente

en variables económicas, olvidándose de las de carácter social. Después de todo, no sólo se gobierna para impulsar el crecimiento económico sino también, en forma paralela, para obtener niveles congruentes de desarrollo social. No sólo se gobierna para las estadísticas.

Dicho de otro modo, es necesario tener presente que el Estado no ha devenido mero administrador de los asuntos públicos, como parece ser la intención de quienes buscan reducir su papel rector de la vida nacional, y fundamentalmente de la economía desde que esta se convirtió en mixta. La institucionalidad es un instrumento imprescindible de la gobernabilidad gestionada a través de los poderes instituidos y al Estado corresponde el diseño y reglamentación de la arquitectura institucional⁷⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, según nos dice Aguilar, "la cuestión contemporánea sobre la eficacia del gobierno ya no se centra en la legitimidad de su origen, democrático o no; ni en el tamaño exagerado de un aparato administrativo

⁷⁶ "... la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, no es una cuestión que pueda quedarse en el mero concepto en sí, ni que se trate de un enunciado aplicable en la exclusiva órbita del Poder Ejecutivo Federal. Se trata, esencialmente, de un mandato constitucional que obliga (en la esfera de las específicas competencias) a la totalidad de los poderes públicos constituidos... Esta rectoría no es una facultad potestativa, es decir, que pudiera contemplarse dentro de la esfera de las facultades discrecionales. Para el caso concreto del Poder Ejecutivo, este Poder no podrá en ningún momento decidir o aplicar una medida de gobierno (en cuestiones de desarrollo económico social) al margen de la Norma dominante que ordena expresamente la incondicional responsabilidad de ejercer la Rectoría del desarrollo nacional" (Faya 1987, 36-37)

mal capacitado. Estos fueron temas centrales de discusión y reforma en las décadas pasadas. Ahora el énfasis se pone en su eficacia directiva, en su productividad social"⁷⁷.

Al igual que otros estudiosos del tema, Aguilar considera que uno de los principales problemas que en México dificultan dilucidar y resolver este asunto se centra en la dispersión de la estructura institucional del Estado mexicano, la que da por resultado decisiones incongruentes, multiplicidad de políticas públicas y un caos notable en los procesos administrativos públicos "con el efecto indeseado de debilitar la capacidad directiva del gobierno nacional tanto en el campo económico como social y de incrementar a la vez el escepticismo de la sociedad en las capacidades del gobierno".⁷⁸

Al respecto, el mismo autor insiste: "México es un país con muchas instituciones. Diversas, variadas y, en algunos casos, poco congruentes con la realidad nacional. La estructura institucional que debe soportar el proceso democrático no es perfecta, ni mucho menos; peor aún, se ha tornado obsoleta. Un buen número de las actuales instituciones han devenido simples organismos ejecutores de su propia normatividad. Quizá por ello ya no se las valora:

⁷⁷ Luis F. Aguilar (2012). "Administración Pública". Ponencia presentada en el Encuentro internacional de "Gobierno y Administración Pública", El Colegio de Jalisco, 6-11 de septiembre de 2012. Mimeografiado

⁷⁸ *Ibidem*

no hay resultados sobre los cuales soportar el análisis crítico...”⁷⁹

Ante este panorama tan disperso surgen serias dudas sobre la conveniencia o no de incrementar el número de los OCA's, así como acerca del impacto real que los organismos autónomos pudieran tener en el proceso transicional, de su sustentabilidad y de la pertinencia de su inclusión en estructuras organizacionales que requieren de un orden y una disciplina de la que carecen.

No obstante estas posiciones dubitativas, es obvio que no podemos soslayar la supuesta opción político-técnico versus administrador, sobre todo considerando el hecho de que la competitividad de las naciones depende de la productividad integral generada en el uso racional de los recursos nacionales, sean humanos, naturales, técnicos o institucionales; es decir, de una buena gestión con sentido social, el concepto de administración técnica llevaría ventaja, sea cual sea su denominación: reingeniería, calidad total certificada, gerencia pública, etcétera.

Las organizaciones internacionales en las que México se ha incrustado exigen resultados en estos terrenos, con una frecuencia y exigencia que a veces resultan difíciles de

⁷⁹ Ibidem

manejar a través de los conductos tradicionales de negociación.

Una dificultad notable reside en el hecho de que los requerimientos se hacen sin tener en cuenta las diferencias internas de cada país. De tal manera que el énfasis se pone en la ganancia descuidando su reparto equitativo. Resultado: los núcleos poblacionales sumidos en la pobreza son cada vez más numerosos y sus necesidades más profundas y diversificadas.

Los vestigios de la intromisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los asuntos internos de México en el último cuarto del siglo XX aún se manifiestan en diversos aspectos de la economía y las finanzas mexicanas. Ahora es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la que hace sentir su fuerte presencia en los procesos decisorios del Estado mexicano con "recomendaciones" que buscan implantar medidas administrativas específicas.

El instrumento para lograrlo es la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP) que, nos dicen Ormond y Löffler, "parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos... Asimismo, las reformas en la gerencia pública se están adelantando en una

amplia variedad de formas en diferentes contextos que involucran preocupaciones y necesidades nacionales sumamente diferentes”⁸⁰.

Estas observaciones que se hacen a la NGP no difieren de las críticas que en su momento se hicieron a las recomendaciones del FMI, que produjeron serias amenazas a la estabilidad política y social de algunos países, incluyendo México.

Los mismos autores coinciden con una opinión de Aguilar cuya asertividad la experiencia ha demostrado hasta la saciedad: “No existen modelos pre-establecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país. Por otra parte, no existe solución única para el sector público como un todo”⁸¹.

El mismo autor afirma que el conjunto de desafíos que México enfrenta todavía (y que se pretende aliviar con las recientes reformas) son, entre otros, los siguiente: 1)

⁸⁰ Derry, Ormond y Elke Löffler (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”. Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 13, feb.1999. Caracas. Consultado el 10 de febrero de 2014 en el sitio <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0032601.pdf>

⁸¹ Aguilar, op. cit.

limitaciones financieras al crecimiento del sector público para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas que causan los drásticos cambios en la conformación etaria de la población que incrementa el número de dependientes, especialmente de la tercera edad; 2) serios desfases en el grado de satisfacción de las diferentes necesidades sociales, sobresaliendo la distorsión entre nivel educativo y oportunidades de empleo⁸², y el acoplamiento de las capacidades profesionales internas ante las exigencias globales; 3) una presión creciente de parte de los llamados poderes fácticos para promover sus intereses particulares; 4) estructurar el servicio civil de carrera al seno de una burocracia excesiva y poco eficaz; 5) cambios de valores en la cultura política respecto al crítico desempeño de la administración pública; 6) los cambios tecnológicos tanto en los procesos productivos como también en el manejo y difusión de la información.

Para enfrentar semejantes retos, el mejor esfuerzo de la administración pública mexicana se encamina a identificar una gerencia que se adapte a las necesidades actuales y que sea capaz de avizorar los problemas del futuro, lo que incluye la

⁸² El impacto más notable se da en los jóvenes universitarios, que buscan superar su situación mediante la educación superior pero que, al terminar su ciclo escolar se encuentran que el aparato ocupacional no los necesita o 1) porque no hay coincidencia entre la oferta educativa y la demanda del mercado laboral, o 2) porque los nuevos procesos productivos se basan en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y en la disminución de la mano de obra, aún la calificada.

capacidad para manejar con sentido prospectivo las organizaciones públicas y concebir, orientar, implementar y evaluar las reformas emprendidas.

1.5.5 La administración pública federal

La forma republicana del Estado mexicano se caracteriza por "el modo de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos"⁸³: territorio, población y gobierno.

Para Acosta Romero "la administración pública es la forma en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder ejecutivo, directa e indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado"⁸⁴.

El Presidente de la república es la cúspide de la organización administrativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)⁸⁵ lo faculta para crear unidades de apoyo técnico y de coordinación en áreas que el propio titular del ejecutivo determine como prioritarias.

⁸³ Acosta Romero, Miguel (1997). *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2ª. Edición, pág. 123

⁸⁴ Miguel Acosta Romero, op. cit.

⁸⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma: 27 de enero de 2015. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor desde el día 1° de enero de 1977, ajustó el aparato administrativo, según lo explica en sus propios motivos, para evitar duplicidades, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la materia. Quizás la más importante consiste en que por primera vez, una ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional regula conjuntamente tanto la administración centralizada como la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a una y a otra.

El Poder Ejecutivo se sustenta en la Administración Pública Federal y esta es centralizada y paraestatal⁸⁶; la administración centralizada, según el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), señala que estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él, quien selecciona libremente

⁸⁶ Artículo 90. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2014, 173ava. Edición, p. 160. Prólogo, notas y selección de Miguel Carbonell.

a sus subordinados sin injerencia de otro poder, así como para removerlos.

A su vez, el artículo 26 de la LOAPF señala que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo centralizado, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con 18 secretarías, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal (CJEF).

Por su parte, la administración pública paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

La descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública. Según Serra Rojas "...descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. Asimismo, señala que la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra a una personalidad, a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía, y

sin dejar de formar parte del Estado,... creada conforme a lo dispuesto por la LOAPF”⁸⁷.

1.5.6 Delimitación del concepto "organismo constitucional autónomo". Un concepto formal comprensivo de realidades diversas.

Una vez desarrollado todo lo anterior, donde se ha prestado especial atención a confirmar que la relevancia de los OCA's, lejos de reducirse a la lucha política por cubrir espacios de poder, va mucho más allá, pues supone reformular la división de poderes para disponer de una gobernabilidad democrática de mejor calidad. Así, es tiempo de delimitar un concepto que abarque las distintas manifestaciones de este fenómeno.

A los órganos constitucionales autónomos se pueden definir como "aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional"⁸⁸. También pueden ser considerados como "los

⁸⁷ Andrés Serra Rojas (2006). *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 2006.

⁸⁸ Escudero Álvarez, Hiram. "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública". *Derechos humanos*. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, año 13, Núm. 78, marzo-abril de 2006: México, p. 53.

[organismos] que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”⁸⁹.

La concepción y el desarrollo de éstos organismos, según lo plasma la Controversia constitucional 32/2005 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de julio de 2006⁹⁰, se sitúa en Europa, para luego expandirse por Asia y América.

En éste documento se enumeran de igual manera algunas características que la cabeza del Poder Judicial, en funciones de control de constitucionalidad de la ley, entiende que son esenciales para diferenciar estos órganos de las demás figuras contenidas dentro de la Constitución:

⁸⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. “Órganos constitucionales autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 29; Zeury, S.A. de C.V. Instituto de la Judicatura Federal: México; 2010, p. 254.

⁹⁰ Controversia presentada por el Ayuntamiento de Guadalajara contra el Gobierno del Estado de Jalisco por las reformas aprobadas a la fracción VI del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y los artículos 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, en virtud de que violan "los principios establecidos por el artículo 116 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al 133 de nuestra Ley Suprema, en virtud de que con dicha reforma se "atenta en contra del principio de división de los "Poderes Públicos Estatales con la creación de un "organismo constitucional autónomo". En este caso el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

"Aun cuando, no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución
- b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad⁹¹.

Doctrinalmente se apuntan otras características, entre ellas las que Miguel Carbonell describe de la siguiente manera: "(...) se puede decir que los órganos constitucionales autónomos a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una garantía institucional que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario; (...); c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los estados modernos; y

⁹¹ Controversia constitucional 32/2005

d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones -a menos que se trate de órganos límite, como lo puede ser un tribunal constitucional- son revisables según lo establezca la constitución de cada país (...)”⁹².

Por su parte, Ileana Moreno enumera las características de la siguiente manera: a) configuración inmediata por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) componente fundamental de la estructura constitucional; y c) participación en la dirección política del Estado⁹³.

En nuestra opinión hay que destacar que, según las aproximaciones doctrinales y jurisprudenciales expuestas, el elemento principal que define esta categoría jurídica es que están contemplados en una previsión constitucional, en la cual se les configura como instituciones autónomas respecto del resto de poderes instituidos. Es, por tanto, un dato formal, su regulación en la Constitución como instituciones autónomas, lo que delimita su concepto.

Es cierto que la Suprema Corte de Justicia apunta también un elemento material, como es el tipo de funciones

⁹²Carbonell, Miguel. *Elementos de Derecho Constitucional*. México. 1ª Edición, 2ª Reimpresión, Editorial Fontamara, 2009. P. 105

⁹³ Moreno Ramírez, Ileana. *Breviarios Jurídicos. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México. 1ª Edición, Porrúa, 2005.

que tendrán a su cargo ("Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad"). Y no se limita a apuntarlo al enumerar los elementos de la definición, sino que expresamente le concede un valor al razonar que "es conveniente analizar si la creación de un órgano autónomo estatal encargado de la protección y garantía del derecho a la información tiene o no un sustento jurídico que justifique su creación, pues no debe soslayarse, como se ha plasmado, que la característica principal que distingue a este tipo de organismos radica en atender necesidades o funciones torales del Estado, que no han sido atendidas o bien que no se ha considerado conveniente que las realicen los poderes tradicionales, en aras del bien social"⁹⁴.

Sin embargo, como se aprecia de los términos con que se enuncia esta nota y de las funciones que se han atribuido a este tipo de órganos, este elemento material se configura con tal generalidad que se diluye por completo. En realidad, no se acierta a imaginar qué funciones de las que tradicionalmente tiene asignadas el poder ejecutivo pueden quedar excluidas de dicha cláusula. Podría, no obstante, la Suprema Corte de Justicia construir esta nota de un modo más preciso, señalando que solo se pueden constituir como OCA's

⁹⁴ Controversia constitucional 32/2005, pág. 99.

aquellas instituciones a las que se les asignen "funciones torales del Estado", entre las cuales no se contarían aquellas de signo medularmente administrativo. Pero una posición tal conllevaría considerar contrario a la Constitución todas aquellos OCA's que tienen asignados cometidos de este último tipo. Surgiría entonces la cuestión de si la Suprema Corte de Justicia cuenta entre sus atribuciones la de declarar inconstitucional una modificación de la Constitución Federal.

En conclusión, mientras la Suprema Corte de Justicia no dé contenido a ese elemento material, destaca el carácter predominante del dato formal en la definición de la categoría que nos ocupa, lo cual tiene como consecuencia inmediata que los distintos OCA's, más allá de que son creados directamente por la Constitución y que tienen autonomía respecto del resto de poderes constituidos, tienen pocos elementos en común, sobre todo porque las funciones que están encargados de desempeñar pueden ser, y de hecho lo son, de muy diferente signo.

Entre las funciones atribuidas a estos órganos nos encontramos tareas tan estrictamente administrativas como la regulación en materia de competencia económica (Comisión Federal de Competencia Económica), telecomunicaciones y

radiodifusión (Instituto Federal de Telecomunicaciones) junto a cometidos de muy otro tipo como la defensa de los derechos fundamentales o el control de la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público⁹⁵.

La circunstancia de que los ámbitos materiales que se pueden confiar a un organismo de esta clase presenten un carácter tan variado, pudiendo incluso decirse que las funciones a desempeñar son de naturaleza diferente, determina que una de las notas que conforma el concepto que tratamos de esbozar es su falta de homogeneidad, lo que necesariamente tiene como corolario que será difícil establecer un régimen jurídico único, válido para todos los organismos constitucionales autónomos, o al menos que ese régimen jurídico tendrá que ceñirse a los elementos esenciales, aquellos que se derivan del dato formal que, en los términos que hemos expuesto, es predicable de todos y cada uno de ellos.

Esta falta de homogeneidad derivada de la distinta naturaleza de las funciones que desempeñan despunta con mucha claridad al mirarse en el espejo de cómo se atienden estas necesidades en otros sistemas jurídicos. Sin adelantar lo que luego se dirá en la parte segunda de este trabajo, resulta

⁹⁵ Según la Controversia constitucional 32/2005, pág. 94

evidente que las funciones en las que predomina la regulación pública de un mercado o la realización de otra actividad donde destaca el componente administrativo se encauzan, cuando se siente la necesidad de que no sean realizadas directamente por el Poder Ejecutivo, a través de personificaciones descentralizadas pero en última instancia dependientes de aquel. En el caso mexicano no se ha seguido este modelo, sino que a estas instituciones han sido dotadas de completa autonomía respecto de los poderes instituidos, incluido el Poder Ejecutivo.

Puestos a examinar con detenimiento el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos podría quizá hallarse otra nota común, que vendría a añadirse al dato formal del que venimos hablando. Esta tendría que ver con la finalidad a la que sirven, pues las modificaciones constitucionales que los introducen persiguen como objetivo adaptar la arquitectura institucional para dar respuesta a las nuevas exigencias del sistema democrático. Esta nota común también podría concurrir de un modo efectivo a la hora de establecer el régimen jurídico aplicable a todas estas instituciones o en trance de precisar las relaciones recíprocas con el resto de los poderes constituidos.

1.5.7 Alteración de la división de poderes previamente existente

Antes de las modificaciones constitucionales que han introducido como instituciones autónomas los organismos que estamos examinando, las funciones que éstos ahora tienen atribuidas formaban parte del acervo competencial del Poder Ejecutivo, que desarrollaban conforme a la normatividad procedente del legislativo o, desarrollando ésta, del propio Ejecutivo.

De otro lado, el Poder Legislativo sale reforzado de esta adaptación institucional, pues, a través de su intervención en el nombramiento de los miembros integrantes de los órganos rectores de estas nuevas instituciones autónomas, adquiere alguna participación, por muy mediata o indirecta que se quiera, en el ejercicio de estas funciones.

Estos dos aspectos del fenómeno que estamos analizando atestiguan que la posición en la que se situaba el Poder Ejecutivo en la división de poderes dispuesta por el ordenamiento constitucional mexicano resulta debilitada en un doble sentido. De un lado, porque una serie de actividades, algunas de las cuales son predominantemente administrativas desde un punto de vista material, le son sustraídas y entregadas a otras instituciones, que no solo gozan de una

personificación distinta como ocurre con la supuesta descentralización de funciones, sino también de autonomía respecto de los poderes constituidos, incluido el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el juego de pesos y contrapesos que caracterizaba la división de poderes preexistente aparece afectado en un segundo sentido, pues se confiere a las asambleas legislativas una cierta influencia en tales ámbitos materiales al colocar entre sus cometidos el de intervenir en la conformación de los órganos directivos de las instituciones autónomas.

En conclusión, la aparición y consolidación de los organismos constitucionales autónomos cambia de un modo notable la división de poderes clásica que había consagrado el constituyente mexicano.

1.5.8 ¿Esta alteración vulnera el principio de división de poderes constitucionalmente garantizado?

Parece que es indiscutible que la irrupción de estos nuevos actores en el juego político altera el equilibrio existente entre los poderes clásicos, sobre todo la situación recíproca del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Lo que no resulta ni mucho menos tan evidente, y probablemente va a dar lugar a extensas y profundas discusiones, es si este notable cambio en el peso recíproco entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo alcanza a vulnerar la cláusula constitucional de la división de poderes.

No obstante, la cuestión parece clara desde un punto de vista jurídico constitucional, pues la cláusula constitucional de la división de poderes es la que disponga la Constitución y tendrá rango constitucional mientras se mantenga en la Carta Magna. En la medida que las modificaciones de dicha regla sean realizadas por el "órgano reformador de la Constitución Federal", esto es, por el constituyente, no cabe ver en ellas una quiebra de la Constitución.

Este razonamiento puede desarrollarse de un modo más secuenciado. No hay discusión en que la primera premisa es que el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado en este sentido que "el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y

contrapesos tendentes a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”⁹⁶.

De otro lado, el segundo elemento de la operación lógica que nos proponemos realizar aquí es el carácter rígido de la Constitución mexicana, más precisamente la modalidad concreta que reviste este carácter rígido. Constatamos en este sentido que su artículo 135 afirma que “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Si ponemos en relación estas dos premisas con la circunstancia consistente en la intervención del “órgano

⁹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, publicada en la página novecientos cincuenta y cuatro, Tomo XXII, Julio de 2005, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

reformador de la Constitución" que ha tenido lugar, con las condiciones exigidas por el artículo 135 transcrito, en todas y cada una de las modificaciones constitucionales de creación de los organismos constitucionales autónomos, el resultado es, sin lugar a dudas, que dichas modificaciones, aunque supongan alteraciones del principio de división de poderes tal como inicialmente estaba previsto en la Constitución y era concebido en la tradición jurídica del Estado de Derecho, son reformas del sistema constitucional mexicano que no merecen ninguna objeción en términos jurídico-constitucionales.

En conclusión, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional, pero, como todas las demás, es susceptible de que en ella se introduzcan modificaciones, incluso de gran calado o sustanciales, sin que quepa argumentar que, dado que la alteración no se limita a modular su contenido sino que afecta a la esencia del mismo, se desconozca el principio constitucional de división de poderes, pues la Constitución mexicana no excluye ningún contenido material de la posibilidad de reforma.

El resultado que arroja este análisis puede aparecer preocupante, en tanto que deja en evidencia que una cláusula tan esencial en un sistema democrático como el principio de

división de poderes está en manos del "órgano reformador de la Constitución", que en México, y esto es lo que induce a cautela, actúa de un modo extraordinariamente cotidiano⁹⁷.

No es que la modalidad en que la Constitución mexicana es rígida sea menos exigente que otras, pues, como se ha dejado indicado, su artículo 135 exige, aparte de la anuencia de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, el voto favorable de dos terceras partes del Congreso de la Unión, mayoría que es incluso superior a la requerida en otros textos constitucionales que han sido reformados en muy pocas ocasiones⁹⁸.

En donde sí se puede fundar una cierta rigidez debilitada de la Constitución mexicana es en que somete todas las partes de la misma a un mismo régimen de reforma, a diferencia de otras que sujetan algunas partes a un mecanismo

⁹⁷ El llamado Poder Constituyente Permanente ha estado muy activo: al día de hoy, el texto de la Constitución de 1917 se ha modificado 573 veces a través de 214 decretos de reforma.¹ Casi dos tercios de esas reformas son posteriores a 1982 y sólo en el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se publicó casi una quinta parte de todas las reformas. El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, que tomó posesión el 1 de diciembre de 2012, también ha iniciado su mandato con varias iniciativas de reforma constitucional, de las cuales algunas ya están aprobadas y publicadas (educación, competencia económica, telecomunicaciones, energía) y otras más se hallan en proceso de aprobación por los estados (transparencia, elecciones). Héctor Fix-Fierro (2014). *Nexos*, núm. 434, febrero 2014.

⁹⁸ El artículo 167 de la Constitución española requiere a estos efectos una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras y, sin embargo, solo ha sido objeto de dos modificaciones. La primera tuvo lugar el 27 de agosto de 1992 y afectó al artículo 13.2 con el fin de introducir el sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales. La segunda acaeció el 27 de septiembre de 2011 y supuestamente la reforma del artículo 135 para introducir el principio de estabilidad presupuestaria.

de modificación mucho más exigente como ocurre en España, donde se exige que una vez aprobado el principio de reforma se disuelvan las Cámaras y las nuevas ratifiquen la reforma, obteniendo finalmente un voto favorable en referéndum. Muy probablemente las alteraciones que pudieran afectar al principio constitucional de división de poderes serían reconducibles a este segundo tipo y su aprobación dependería de un mecanismo rígido reforzado que dificultaría o haría más reflexivas las reformas de asuntos tan relevantes como este.

1.5.9 Los organismos constitucionales autónomos y la cláusula federal en la Constitución mexicana.

A.- El "órgano reformador de la Constitución Federal" puede crear este tipo de órganos a pesar de la cláusula federal.

La distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional⁹⁹, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los estados de la República. La delimitación de competencias entre el orden

⁹⁹ Artículo 124 "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

federal y el de las entidades federativas se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a los estados las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto alguno fuera del ámbito que la Constitución Federal expresamente señala.

Se ha planteado que esta cláusula federal impide que en la Constitución Federal se puedan crear organismos constitucionales autónomos, pues tal facultad no está prevista a favor de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto este planteamiento conforme a los siguientes criterios. En primer lugar, reconoce que no es facultad exclusiva de los funcionarios de la Federación, ni de modo expreso ni de modo tácito, que puedan crear organismos constitucionales autónomos.

En segundo lugar, argumenta que "a pesar de lo antes expuesto, esto es, que no está previsto expresamente a favor de los funcionarios federales la creación de organismos autónomos constitucionales, ello no es suficiente para poder determinar si la creación de esos órganos autónomos corresponde al orden jurídico federal, o bien al orden jurídico estatal. Lo anterior es así porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no

existe disposición alguna en la que se autorice que puedan crearse órganos constitucionales autónomos; *sin embargo, se ha permitido su existencia*"¹⁰⁰. Y en el mismo sentido páginas más adelante se indica que "toda vez que en nuestro régimen constitucional no existe precepto que autorice la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, no hay duda que atendiendo a la teoría constitucional moderna, se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales"¹⁰¹, reseñando los casos del Banco de México, del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que eran los que hasta ese momento se habían creado.

Como resulta de los pasajes transcritos, la cabeza del Poder Judicial no aporta una razón jurídica que justifique que en la Constitución Federal se puedan crear organismos constitucionales autónomos. Se limita a declarar admisible su creación por el mero hecho de que ya existen y de que también aparecen en otros sistemas constitucionales modernos. Queda la sensación de que se acepta su constitucionalidad porque es una exigencia de la "teoría constitucional moderna".

Cabría, a mi juicio, otro modo de justificar que en la Constitución Federal se puedan crear organismos

¹⁰⁰ Controversia constitucional 32/2005, pág. 93. La cursiva es nuestra.

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 97

constitucionales autónomos. El punto de partida sería poner de relieve que no es sistemáticamente correcto insertar la cuestión en el reparto competencial entre la Federación y las Entidades Federativas, pues no es la Federación quien introduce las modificaciones constitucionales, sino el "órgano reformador de la Constitución Federal", esto es, el Constituyente, que se ubica más allá y por encima de la Federación y hace referencia a los Estados Unidos Mexicanos como un todo. No se pueden proyectar sobre el que tiene el poder de cambiar la Constitución las reglas que ésta establece para encauzar el comportamiento de los poderes constituidos, pues el constituyente puede alterar esas reglas.

Por lo tanto, la cláusula federal consagrada en el artículo 124 del texto constitucional, que limita las facultades de la Federación a las que están expresamente concedidas por esta Constitución, no parece que represente obstáculo alguno para que se creen organismos constitucionales autónomos dentro del ámbito federal, pues puede afirmarse que, mediante su introducción y regulación en la propia Constitución, se están concediendo expresamente nuevas facultades a la Federación.

Merece una mención especial reseñar que el "órgano reformador de la Constitución Federal", según el artículo 135 constitucional transcrito *ut supra*, no solo conlleva la intervención del Congreso de la Unión sino que, además, para la efectividad de su actuación resulta necesaria la aprobación por la mayoría de las Legislaturas de las Entidades Federativas.

B.- Los órganos reformadores de las Constituciones Locales también pueden crear Órganos Constitucionales Autónomos.

Como se ha indicado en el inmediato epígrafe A), al tiempo que se inició el debate constitucional acerca del encuadre y régimen jurídico de esta categoría de organismos ya estaban recogidos en la Constitución y funcionando algunos de ellos, como sucedía con el Banco de México¹⁰², el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que por otro lado son los supuestos, sobre todo los dos últimos, donde aparece con más evidencia que la función que desempeñan tiene un componente que trasciende lo meramente administrativo¹⁰³.

¹⁰² En Europa los bancos centrales nacionales no se recogen en las Constituciones, pero están dotados de una autonomía particularmente reforzada. Por ejemplo, el Banco de España está regulado por la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, que en su artículo 1 prevé, además, que ciertas funciones las realizará como parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

¹⁰³ En América Latina se han promulgado Defensorías del Pueblo en Guatemala (1985); en 1991 se instalaron en El Salvador y Colombia;

En estas circunstancias se ha suscitado, en este contexto del reparto propio del sistema federal mexicano, si la creación de este tipo de organismos compete en exclusiva al ámbito federal o si, por el contrario, también pueden introducirse en las Constituciones locales por el órgano que tenga la correspondiente facultad. Y en este segundo caso surge otro dilema consistente en si la indicada facultad queda limitada a disponer la creación de órganos equivalentes a los introducidos en la Constitución Federal.

En mi opinión, debe prevalecer el amplio margen de apreciación que las Entidades Federativas tienen reconocido para definir su régimen interno, no restringido más que por las disposiciones del artículo 116 de la Constitución Federal, lo que debe resultar más que suficiente para afirmar que en las Constituciones locales pueden crearse este tipo de organismos con completa libertad, no ceñida más que por las exigencias derivadas de la organización básica contemplada en el artículo 116 constitucional¹⁰⁴.

Paraguay lo hizo en 1992, en tanto que Argentina y Perú lo instituyeron en 1993; siguieron Honduras y Nicaragua en 1995, Bolivia (1999), República Dominicana (2001) y finalmente Chile en 2003. Lorena González Volio (2006), "El Defensor del Pueblo. La experiencia Latinoamericana", conferencia leída en la Universidad de Essex, Inglaterra. Disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/doctrina/doc_iidh_ombudsman/el%20defensor%20del%20pueblo.%20la%20experiencia%20latinoamericana%20final.htm

¹⁰⁴ En parecidos términos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que "debido al régimen republicano, democrático y federal que

Uno de los claros límites derivados de dicho precepto es el principio de división de poderes¹⁰⁵. Esta regla, en la medida que se impone desde la Constitución Federal, no está a disposición del órgano reformador de la Constitución local. La posición del constituyente federal a la hora de hacer nacer nuevos organismos en la Constitución Federal, que hemos examinado con detalle en el epígrafe A), es muy distinta a aquella en la que se ubica el constituyente local al enfrentarse con la misma cuestión, pues éste puede modificar íntegramente la Constitución local, pero no así la Constitución Federal, en la que se impone expresamente para las Entidades Federativas un determinado principio de división de poderes.

En fin, los constituyentes locales no están legitimados para modular ese principio de división de poderes consagrado en la Constitución Federal sino que están sometidos a él y a

establece la Constitución Federal, los Estados de la República, a través de sus constituciones particulares, como principio básico, han estructurado sus órganos de poder, en similitud a los que operan para la Federación, aunque con diferentes nombres; no obstante ello, las Entidades Federativas no están obligadas a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Constitución Federal, pues en uso de la libertad soberana que gozan en su régimen interior, pueden según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal”.

¹⁰⁵ Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México 2014, 173ava. Edición, pp. 207 y susc.. Prólogo, notas y selección de Miguel Carbonell.

la interpretación que se haga del mismo en la jurisprudencia elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.5.10 Especial referencia a la Controversia constitucional 32/2005. Precisiones sobre el principio de la división de poderes consagrado en la Constitución Federal.

El principio de la división de poderes lo establece el artículo 49¹⁰⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mientras que el artículo 116 del mismo texto constitucional replica esta disposición en lo que hace particularmente al gobierno de las entidades federativas¹⁰⁷.

Con frecuencia estas normas tienden a crear confusiones que obligan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a intervenir para resolver las controversias suscitadas. Bajo el rubro "División de Poderes", la SCJN ha emitido dos tesis, la P./J.52/2005¹⁰⁸, en la cual se establece que "el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas a

¹⁰⁶ Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. p. 116

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 207

¹⁰⁸ Tesis P./J.52/2005 publicada en la página mil ciento veintidós, Tomo XX, septiembre de 2004, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. *División de poderes*. Para evitar la vulneración a este principio, el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos referidos a la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas.

través de un sistema de pesos y contrapesos"; y la Tesis emitida por la Sala Segunda bajo el mismo rubro y haciendo referencia específicamente al carácter rígido de la Constitución¹⁰⁹.

Un caso muy interesante que atendió la Corte fue el de la controversia constitucional 32/2005 promovida por el Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco en contra 1) del gobierno del estado de Jalisco; y 2) el Gobernador Constitucional del estado de Jalisco, en su carácter de autoridad que promulgó la ley materia de la mencionada controversia.

La demanda contenida en el alegato municipal en cuestión se centró fundamentalmente en: a) El Decreto 20862¹¹⁰ por el cual aprueba la adición de un párrafo al artículo 4 y la reforma de los artículos 8, 9, 15, 35, 92, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y se demanda la invalidez de tales normas generales por ser inconstitucionales; b) El Acuerdo 837/2007¹¹¹ mediante el cual

¹⁰⁹ Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera parte, página 117, con el rubro *División de Poderes*. El carácter Interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la Constitución Federal.-

¹¹⁰ Aprobado por el Congreso de Jalisco el 16 de diciembre del año 2004 y publicado por el Poder Ejecutivo del Estado, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco con fecha 26 de marzo del año 2005

¹¹¹ Fechado el 10 de marzo de 2005

se declara aprobada conforme al artículo 117¹¹² de la Constitución Política del Estado de Jalisco la minuta de decreto número 20862, toda vez que fue aprobada de forma expresa por 25 ayuntamientos, y de forma tácita por 99 ayuntamientos; por lo anterior declara que la reforma forma parte der la Constitución Política del estado de Jalisco y ordena enviarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado la minuta del decreto que contiene la reforma junto con la referida declaratoria para que su promulgación y entrada en vigor; c) El Decreto 20867 por el cual se aprueba la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, y da origen a la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI) como organismo constitucional autónomo, mediante a las reformas del artículo nueve¹¹³ de la

¹¹² Constitución Política del Estado de Jalisco. Artículo 117.- Esta Constitución sólo podrá reformarse con los requisitos siguientes: iniciada la reforma y aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura, se enviará a los ayuntamientos del Estado con los debates que hubiere provocado; si del cómputo efectuado por el Congreso resultare que la mayoría de los ayuntamientos aprueban la reforma, se declarará que forma parte de la Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los ayuntamientos remitieren al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan las reformas.

Disponible en <http://mexico.justia.com/estatales/jalisco/constitucion-politica-del-estado-de-jalisco/titulo-primero/capitulo-iii/#articulo-117>

¹¹³ Constitución Política del Estado de Jalisco. Artículo 9.- El derecho a la información pública tendrá los siguientes fundamentos: I. La consolidación del estado democrático y de derecho en Jalisco; II. La transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales, mediante la apertura de los órganos públicos y el registro de los documentos en que constan las decisiones públicas y el proceso para la toma de estas; III. La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mediante el ejercicio del derecho a la información;

Constitución Particular del Estado de Jalisco, lo cual se alega como inconstitucional; reforma diversos artículos de la Ley que regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco, reforma los artículos 112 y 113 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y reforma al artículo 146 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano del Estado de Jalisco y se demanda la invalidez de tales normas generales por ser inconstitucionales.

Además, el municipio actor entendía que resultaba trasgredido lo dispuesto por el artículo 115 del texto constitucional, fracción I¹¹⁴, porque el Instituto de

IV. La información pública veraz y oportuna; V. La protección de la información confidencial de las personas; y VI. La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.

El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Contará con un Consejo conformado por un Presidente y dos consejeros titulares, así como por los suplentes respectivos; los miembros del Consejo serán nombrados mediante el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, o por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

El Instituto tendrá las atribuciones específicas que la ley le otorgue; sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales. Disponible en <http://mexico.justia.com/estatales/jalisco/constitucion-politica-del-estado-de-jalisco/titulo-primer/capitulo-iii/#articulo-9>

¹¹⁴ Artículo 115.- I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna

Transparencia se constituye en realidad como una autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el citado municipio.

En el orden jurídico federal se consideró suficiente para garantizar el acceso a la información pública, la existencia de un organismo autónomo sólo frente a la administración pública federal y en cuanto a los poderes constituidos y demás organismos constitucionales autónomos, con la creación de órganos establecidos mediante reglamentos o acuerdos de carácter general.

En cambio, el órgano reformador de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en el artículo 9no. De la Constitución local cuya constitucionalidad se cuestiona, contempló la existencia de un órgano constitucional autónomo, como el encargado de garantizar el derecho a la información en la Entidad, con base en los motivos que sustenta la iniciativa de reformas y que en lo que interesa se señala:

"De igual forma, a efecto de promover la cultura de transparencia y garantizar el respeto al derecho a la información de los ciudadanos se propone la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, como órgano garante de las

entre éste y el gobierno del Estado. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit pp. 200-201

disposiciones de la Ley.- Su naturaleza jurídica es de un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, para lo cual se propone la reforma correspondiente. (...) la autonomía constitucional que se le otorga posibilita al Instituto para que sus resoluciones al resolver los recursos de revisión sean vinculatorias, es decir, obligatorias y definitivas para los sujetos obligados. Sin embargo, contra dichas resoluciones vinculatorias, siempre quedará a salvo el derecho de los sujetos obligados, de los servidores públicos y en su caso particulares de recurrir a los tribunales federales para interponer los medios de medios de control constitucional que considere idóneos".

Como se advierte de lo anterior, el Estado de Jalisco, en uso de la facultad que goza para establecer de forma libre y soberana su régimen interno, en términos de lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 41, en relación con el artículo 6º, todos de la Constitución Federal, decidió crear un órgano estatal autónomo porque a su juicio de esa forma queda cabal y eficazmente garantizado el derecho a la información, es decir, consideró que a través de un órgano autónomo, ajeno a los poderes tradicionales, se cumple con mayor transparencia con el imperativo del artículo sexto constitucional.

En ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó que "es de concluirse que la creación por parte del órgano reformador de la Constitución Política del Estado de Jalisco, de un órgano constitucional autónomo denominado Instituto de Transparencia e Información Pública (independiente de los tres poderes constituidos) como garante del derecho a la información en la entidad no viola ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se atiende a que, por una parte, la garantía constitucional del derecho a la información contenida en el artículo sexto de la Ley Suprema deja implícitamente a cada una de las Entidades Federativas la regulación y por ende, establecer las estructuras necesarias para el adecuado desarrollo de la garantía en comento en el ámbito de su esfera territorial, y por otro lado, y que conforme a los artículos 39, 40 y 41 de la propia Norma Fundamental, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno, es válido que el órgano reformador de la Constitución Política de Jalisco, en uso de esa facultad creara un órgano garante del derecho de información, por lo que con ello, lejos de trasgredir la Constitución Federal, cumple cabalmente con ella. ... Con todo lo anterior, los argumentos que en ese sentido se hacen valer, son infundados".

Desde diversos aspectos se alega que el referido Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco se coloca por encima de los poderes estatales y disminuye las facultades de éstos y de los Municipios, por lo que se viola lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal.

A efecto de dar contestación a los planteamientos anteriores, continúa la SCJN diciendo que:

"...debe tenerse presente que el principio de división de poderes, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como fin limitar y equilibrar el poder público en las Entidades Federativas, al impedir que un poder se coloque encima de otro y que un individuo sea depositario de dos o más poderes; por otra parte, la autonomía e independencia de los poderes públicos en los estados, implica la no intromisión, dependencia o subordinación de uno a otro, que permita que cada uno realice las funciones que tiene encomendadas con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan; esto es, la Constitución en aras de respetar la soberanía de los Estados, plasmó determinadas normas básicas para evitar que se trastocara el Pacto Federal, sin embargo, otorgó plenas

facultades para que las Entidades Federativas fijaran libremente las normas y estructuras que regulen su régimen interior.

Así, lo relevante para el principio de separación de poderes es que las relaciones multifuncionales entre los distintos poderes no generen una concentración de poder relevante de tal grado, que consoliden a un órgano por encima de otro de modo absoluto e incondicionado, de manera que se afecte por esa situación, principalmente la seguridad jurídica de los gobernados.

En este sentido, no puede considerarse que el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, al que se ha encomendado la función de promover la cultura de transparencia y el derecho a la información entre los sujetos obligados a la sociedad, así como vigilar su cumplimiento se coloque por encima de los apoderes Estatales, no disminuya la esfera de competencias de estos, dado que derivado de las funciones atribuidas al referido Instituto, no se advierte que irrumpa de manera preponderante o decisiva sobre las funciones que corresponden a los tradicionales órganos de poder, pues dichas facultades están restringidas solamente a proteger y garantizar el

derecho a la información el cual, por imperativo constitucional (tanto federal como local) las autoridades del Estado y Municipios están obligados a promover y garantizar, según se desprende de dos Tesis emitidas por la SCJN¹¹⁵ y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta..

Por otro lado, tampoco es verdad que con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, como órgano constitucional autónomo, facultado para emitir resoluciones definitivas, inatacables, y vinculantes se invada el ámbito de atribuciones de los Municipios del Estado. En efecto, de conformidad con el sistema de distribución de competencias previsto por la Constitución Federal, las facultades que componen el ámbito de competencia de la autonomía municipal, se encuentran previstas expresamente en el artículo 115 de la Constitución Federal...".

¹¹⁵ Tesis P./J.52/2005 publicada en la página mil ciento veintidós, Tomo XX, septiembre de 2004, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. División de poderes. Para evitar la vulneración a este principio, el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos referidos a la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas.

Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera parte, página 117, con el rubro División de Poderes. El carácter Interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la Constitución Federal.

1.5.11 Los organismos constitucionales autónomos y la autonomía municipal

La SCJN nos dice que debemos entender por "bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo", esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en el inciso b) de la fracción II del artículo 115, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para los efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado. Además, de manera enunciativa se indica que, entre otras cosas, pueden señalarse como bases generales de la administración pública, la expedición de normas relativas a la transparencia y al acceso a la información general. Por tanto, debe considerarse que las leyes estatales en materia municipal derivan del artículo 115, Fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, de las "bases generales de la administración pública municipal", esencialmente.

Por otro lado, en la Controversia constitucional 32/2005 el municipio actor señala que se trasgrede lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, fracción I, porque el Instituto de Transparencia se constituye como una autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el citado municipio.

Respecto al tema de autoridad intermedia¹¹⁶, se aducen razones históricas que refieren a la figura de *jefes políticos* con poder real por abajo del gobernador que existieron antes de la Revolución Mexicana. En las Tesis jurisprudenciales señaladas, la Corte Suprema apunta tres posiciones que pueden determinar la existencia de autoridades intermedias:

Primera.- Se refiere a que cuando fuera del gobierno estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de estos

Segunda.- Que esa autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento

¹¹⁶ La SCJN ha interpretado tal expresión en las Tesis de Jurisprudencia P./J./50/99 y P./J./10/2000, publicadas en las páginas 509 y 343 Tomos V y XI, correspondientes a los meses de junio del año 1999 y siete de febrero del año 2000.

Tercera.- Que esa autoridad se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el gobierno del estado y el del Municipio, de forma tal que impide o interrumpa la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Se concluye a partir de ello que, además de tener un rango similar al de los poderes tradicionales dado su carácter de Organismo Constitucional Autónomo del Estado de Jalisco, el Instituto de Transparencia e Información Pública de esta entidad, al no adoptar en ningún caso estas posturas, no constituye autoridad entre los niveles estatal y municipal de gobierno.

CAPÍTULO SEGUNDO

Sistemas de derecho comparado

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo no estaría completo si no consideramos necesario conocer otras experiencias similares en la materia tanto en países de América Latina como en Estados Unidos y España, práctica que nos permite cotejar experiencias recogidas en otras latitudes, no para decir si una es mejor o peor que las demás, sino porque al hilo de la comparación se reflexiona sobre los condicionantes de cada sistema, sus objetivos y cómo se logran éstos y bajo qué indicadores se miden. Sobre todo, da pie a conocer cómo se ha respondido en otros países a la necesidad de ciudadanizar algunos

organismos trascendentales para la sociedad, y qué problemas se han debido resolver. Asimismo, sacar provecho del gran caudal doctrinal generado y que de alguna manera constituye un capital político y jurídico compartible.

Si ampliamos la mirada crítica al extranjero, nos daremos cuenta que son instituciones relativamente jóvenes que van buscando su posicionamiento dentro de los distintos sistemas políticos que tienen los Estados que las incluyen en su normatividad. Importante es el caso de Europa, donde las experiencias bélicas, dictaduras y demás acontecimientos traumáticos marcaron la evolución de los sistemas políticos, arrojando como resultado el avance hacia una sociedad más crítica y con instrumentos pro rendición de cuentas. Cabe hacer una referencia, aunque genérica, a la Constitución de Weimar, que fue pionera (a pesar de haber sido sancionada dos años después que la Constitución mexicana de 1917) en transformar el sistema político, y a la Constitución austriaca de 1920, creadora de un organismo independiente de las tres cabezas del Estado, autónomo y con mucha fuerza al ejercer el control abstracto de constitucionalidad, como es el Tribunal Constitucional, luego recogido en la Ley

Fundamental de Bonn de 1949 y en la Constitución española de 1978¹¹⁷.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización ha tenido un impacto indudable sobre la estructura institucional de las naciones sobre todo de aquellas, como la nuestra, que de la cerrazón han hecho una barrera defensiva con razones históricas. Aún más: lo global ha trastocado el alcance y la esencia jurídico-política de principios fundamentales, como el de soberanía¹¹⁸, que en algunos países de nuestro entorno todavía resulta herético poner en duda.

México no ha quedado fuera de esa influencia mundial, de tal manera que resulta inobjetable el impacto jurídico institucional en relación a los OCA's surgidos de las nuevas reformas constitucionales. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y, aun de un

¹¹⁷ Sobre el Tribunal Constitucional y su posición autónoma son muy interesantes las reflexiones de la profesora RODRÍGUEZ-PATRON RODRÍGUEZ, Patricia, en La "autonomía procesal" del Tribunal Constitucional, Madrid, 2003. E igualmente en "La libertad del Tribunal Constitucional alemán en la configuración de su Derecho procesal", Revista Española de Derecho Constitucional, n°. 62 (2001); p. 125-178

¹¹⁸ Aquí resulta interesante citar de nuevo a Carpizo: "La soberanía, que es una e indivisible, puede ser contemplada desde dos ángulos o aspectos: el interno y el externo... El aspecto interno implica que el pueblo se otorga su propio orden jurídico sin que nadie le señale cómo debe ser éste... El aspecto externo implica libertad de todas las naciones, la igualdad entre todos los pueblos... significa que un pueblo independiente y supremo se presenta en el consorcio universal de naciones, entra en relación con sus pares... La noción de supremacía es la nota característica de la soberanía interior; es entonces un superlativo; en cambio la soberanía exterior es un comparativo de igualdad..." (Carpizo, Jorge, op. cit. p. 498)

modo más reciente, con los organismos nacidos para regular la competencia económica o los mercados de telecomunicaciones.

Determinar el grado en el que los compromisos globales han minado la soberanía del país y determinado la conformación de las estructuras, no es materia de este estudio. Sin embargo, es una preocupación latente que no podemos soslayar.

Es, en fin, de suma importancia el análisis y reconocimiento de estos sistemas de control en otros países, aun admitiendo desde el principio que muchos de los Estados a los que dirigimos nuestra atención crean instituciones u organismos similares a las mexicanas que, sin embargo, no tienen la misma jerarquía que las que este trabajo pretende estudiar, pues de un modo u otro se integran en el Poder Ejecutivo, aunque tengan cierta autonomía de funcionamiento. Consideramos en todo caso de suma importancia la comparación de estos casos para tener un abanico más amplio de experiencias y así entender mejor cual se amolda de manera adecuada a nuestra realidad histórico-constitucional.

2.1 EL CASO DE ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS DENOMINADAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES.

La Constitución Española de 1978 contempla la existencia necesaria de algunos órganos que no se integran de un modo completo en el ámbito de ninguno de los tres poderes tradicionales entre los que se dividen las funciones del Estado. Los supuestos más claros son el Defensor del Pueblo (art. 54 de la Constitución Española)¹¹⁹ y el Tribunal Constitucional (arts. 159 y siguientes del mismo texto constitucional)¹²⁰

No cabe duda que, de acuerdo con el concepto que hemos delimitado en este trabajo, se trata de órganos constitucionales autónomos. Ahora bien, las funciones que tienen asignadas comúnmente han sido desarrolladas por organismos que de alguna manera estaban separados del resto de los poderes, precisamente porque el desempeño de esas funciones lo requerían.

Hay otras funciones que habitualmente se han realizado bajo la órbita del ejecutivo y que en las últimas décadas han

¹¹⁹ El Defensor del pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales", En Teoría y Realidad Constitucional, n. 26 (2010); p. 390 y 391.

¹²⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel, "El Status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, vol. I, núm.1, 1981, pp. 11-34. Otra perspectiva sobre la autonomía del Tribunal Constitucional en RODRÍGUEZ-PATRON RODRÍGUEZ, Patricia, op cit.

adquirido una cierta autonomía institucional, en ocasiones muy acentuada. Estas funciones son las que de un modo creciente, en aras a los objetivos de participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas y de separación de algunas de estas de los criterios estrictamente políticos, objetivos expuestos ampliamente en el epígrafe 5 del capítulo primero de este trabajo, vienen siendo atribuidas en México a órganos creados directamente por la Constitución y colocados al margen de la clásica división de poderes.

Estas funciones en España se han asignado a las llamadas administraciones independientes, por lo que centraré mi atención en ellas. Se trata de órganos de creación legal, no creados por el texto constitucional, de suerte que no derivan su legitimidad democrática. Por ello como lo ha señalado Enrique García Llovet, no han sido pocos los cuestionamientos surgidos en relación con la constitucionalidad de estas autoridades, básicamente porque al concebirse como independientes del Gobierno central o Autonómico no se acierta a encontrar cómo vincularlos.

Las características esenciales que definen a este tipo de organismos son; "por una parte, su naturaleza de administración activa, es decir, que reconoce derechos e impone obligaciones a los particulares y, por otra -a

diferencia de la administración general del Estado¹²¹ y los organismos públicos funcionalmente descentralizados- su extraordinaria autonomía en el ejercicio de sus competencias, en detrimento de algunas de las facultades de dirección que el asisten al gobierno en sus relaciones ordinarias con la administración”¹²².

Esta administraciones nacen después de un conjunto de políticas de privatización y liberalización de la economía, al igual que el creciente mercado bancario, bursátil, energético y de telecomunicaciones; lo anterior ayuda a transformar las instituciones públicas mediante el incremento de competencias y atribuciones de regulación y supervisión; y fortaleciendo el papel de dichas administraciones en la defensa del mercado y la garantía de la incertidumbre competencial.

El sistema de las administraciones independientes en la intervención del Estado, se inicia en la economía con la

¹²¹ Conformada a nivel nacional por los ministerios y sus respectivos órganos superiores (ministros y secretarios de Estado), órganos directivos (subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales) y órganos territoriales (delegados de gobierno en las comunidades autónomas, subdelegados de gobierno en las provincias y los directores insulares), entre otros. Y a nivel exterior, principalmente por las misiones diplomáticas, representaciones, delegaciones y oficinas consulares.

¹²² FERNÁNDEZ ROJAS Gabriel. Las administraciones independientes de regulación y supervisión en España; Universitas [en línea] 2005, (Sin mes): [Fecha de consulta: 26 de junio de 2014] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510912>> ISSN 0041-9060, p. 423.

Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Tribunal de Defensa de la Competencia. Una segunda etapa, la relevancia de las administraciones independientes se confirmaría con la promulgación de Ley de Autonomía del Banco de España¹²³, la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones¹²⁴ y de la Comisión Nacional de la Energía¹²⁵.

La protección de la salud pública, la preservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la garantía de los derechos y libertades fundamentales; son también motivos por los que se crean estas "administraciones". Pocos años después de la creación de la *Nuclear Regulatory Commission* en los Estados Unidos, se estableció el *Consejo de Seguridad Nuclear* en España, instituido como un: "Ente de derecho público independiente de la administración central del Estado", y revestido con una elevada protección frente a las influencias de la administración gubernamental, de conformidad con la Ley 15/1980 del Consejo de Seguridad Nuclear¹²⁶.

¹²³ Ley 13/1994, la cual limita las facultades que le asistían al gobierno en la configuración de la política monetaria, y reviste al banco de autonomía para adelantar la supervisión del sistema crediticio.

¹²⁴ Implantada por el Real Decreto Ley 6/1996 y actualmente regida por la Ley 12/1997 de liberalización de las telecomunicaciones.

¹²⁵ Establecida por la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos para sustituir a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico.

¹²⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., *El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente*, RAP, n° 126, Madrid, 1991.

Estas "administraciones" también velan por la regulación y supervisión de sectores sensibles para los derechos y libertades fundamentales. Entre ellas, la más destacada es la Agencia de Protección de Datos, erigida en 1992 y considerada expresamente por el legislador como un ente público que, "actúa con plena independencia de las administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones"¹²⁷.

COMPETENCIAS NORMATIVAS

La atribución legal de competencias normativas a las administraciones independientes es, salvo en el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia, un elemento común a la naturaleza de estas instituciones.

Su ejercicio permite proferir normas jurídicas generales para la organización de sectores complejos de la sociedad. Fernández Rojas apunta,

"Las disposiciones reglamentarias del gobierno vinculan jurídicamente a las administraciones independientes, siendo ésta una de las características que más claramente las distingue frente a las independent regulatory agencies del derecho norteamericano. Se

¹²⁷ En los términos contemplados por la Ley Orgánica 5/1992 de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal y por la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, inspirada en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la protección y libre circulación de los datos personales.

adecuación constitucional está condicionada por el carácter subordinado de sus competencias normativas frente a la potestad reglamentaria del gobierno”¹²⁸.

Uno de los problemas que se analizan es el de la potestad reglamentaria que ostentan algunos y el mandato constitucional de control jurisdiccional de los actos que expiden. El problema que se vislumbra radica en determinar si sus funciones son ajustadas a la Constitución, ya que ésta establece que en los órganos del Poder Judicial radica exclusivamente el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 117-3 C.E.) en todo tipo de procesos. Otra discusión la encontramos en la real concordancia en lo dispuesto por la Carta Magna, ya que todo este conglomerado de organismos forman parte del Gobierno, al ser éste quien dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 97 C.E.).

La primer crítica la realiza Luis Alberto Pomed Sánchez¹²⁹ quien no encuentra la razón que niegue la

¹²⁸ FERNÁNDEZ ROJAS Gabriel. Las administraciones independientes de regulación y supervisión en España...op. cit., p. 430. En particular, sobre esta materia, vid. PIÑAR MAÑAS, José Luis, "La Agencia Española de protección de Datos: estructura y funcionamiento", en Revista Chilena de Derecho Informático, No. 3 (2003).

existencia de dichos órganos al mantenerse el poder de los órganos judiciales de decidir en última instancia. En cuanto a la segunda, José Ramón Parada Vázquez es de la idea que por ser el artículo 97 de la Constitución Española el que "refuerza y clarifica notablemente el papel constitucional del Gobierno"¹³⁰; esta dirección implica, la libre designación y remoción de los titulares de los órganos directivos de todas las organizaciones que formalmente integran la Administración Pública, y solamente en ese caso es asimismo posible exigir al Gobierno la responsabilidad política que pueda derivarse de su defectuoso funcionamiento". José Ramón Parada¹³¹ continúa:

"...además de los poderes de dirección del Gobierno sobre toda la Administración hay otra razón para rechazar en el constitucionalismo español la técnica de las Administraciones Independientes: La Constitución española obliga a todas las administraciones a servir con 'objetividad' los intereses generales y a organizar todo el sistema de función pública con arreglo a reglas

¹²⁹ POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. "Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes" en Revista de Administración Pública - R.A.P No. 132, Edit. Instituto de Administración Pública, septiembre-diciembre de 1993, Madrid, 1993.

¹³⁰ Dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y militar y la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes

¹³¹ PARADA, Ramón. Derecho Administrativo II. Decimotercera Edición, edit. Marcial Pons, Barcelona, 1999

que garanticen la 'imparcialidad' de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones (art. 103). No cabe, por ello, que unas administraciones sean más objetivas y neutrales que otras por la razón que desempeñan, pues todas deben serlo por igual y es responsabilidad del Gobierno que se respete esa 'independencia' administrativa constitucionalmente garantizada. Por el contrario, admitir que determinadas funciones o servicios públicos exigen garantías especiales contra el Gobierno, es tanto como aceptar que en el común de ellas la objetividad y la imparcialidad no se respetan, conclusión constitucionalmente inaceptable".

De lo anterior se puede concluir que algunos estudiosos no están en contra de éstas autoridades, ya que sus actos no terminarán siendo arbitrarios o ilegales a pesar de ser independientes y autónomos; "motivo por el cual sus actuaciones deben ser controladas por el Poder Judicial (Audiencia Nacional -Sala de lo Contencioso Administrativo) o por el Tribunal Constitucional"¹³²; en tanto que, a juicio de otros, la independencia del Gobierno, está limitada por los límites constitucionales mencionados en el artículo 97 CE;

¹³² MELO SALCEDO, Ileana Marlitt. "Los órganos Autónomos e Independientes"; Revista CIVILIZAR, No. 5 Diciembre; 2003; revisado el día 21 de Abril de 2015, en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm

por lo tanto, la autonomía e independencia se traducen en términos de jerarquía y no de dirección a cargo del Gobierno. Por lo cual, la independencia la traducen términos de jerarquía frente al mismo Gobierno, quien en suma, será el que responda en general por la Administración Pública y en ella contenida las Autoridades Independientes, por lo predicado por el artículo 97 del CE¹³³.

2.2 EL SISTEMA DE ESTADOS UNIDOS: LAS "INDEPENDENT AGENCIES".

Las llamadas "independent agencies" fueron creadas durante la etapa conocida como el New Deal; la característica más importante de estas "agencias", era la protección que tenían sus dirigentes ante la remoción del cargo. En 1935, el control presidencial frente a estas agencias se somete a debate gracias al juicio "Humphrey's Executor v. United States"; éste juicio se gesta cuando el presidente Franklin Delano Roosevelt pide al comisionado William Humphrey miembro de la Comisión Federal del Comercio (Federal Trade Commission o FTC por sus siglas en inglés) su renuncia debido a las diferencias políticas marcadas por el conservadurismo de éste frente a las políticas del New Deal impulsadas por el presidente. En dos ocasiones Humphrey se negó a renunciar y

¹³³ Ibid

es entonces cuando el presidente Roosevelt lo destituye. Este despido fue injustificado ya que la Corte razonó que la Constitución en ningún momento le dio "poder ilimitado de despido"¹³⁴ al Presidente.

La línea principal de defensa del Presidente Roosevelt se basaba en el fallo del Caso Myers vs United States, en el cual se confirmó la facultad del Presidente de despedir "oficiales ejecutivos". Sin embargo, la Corte distinguió entre los dos juicios y falló a favor de la albacea de Humphrey argumentando que la FTC era una comisión creada por el Congreso para realizar funciones "cuasi legislativas y cuasi judiciales"

Lo anterior marca las bases de la independencia que tienen las autoridades de estas comisiones para cumplir su cometido. José Ramón Parada¹³⁵ lo expone de esta manera: "(...)la costumbre constitucional habría lavado las agencias independientes de esta sospecha de inconstitucionalidad, restando importancia al hecho de que el Presidente no puede revocar, libremente, a los commissioners sin 'justa' causa, lo que se compensaría con los poderes de nombramiento. Además, si bien el artículo II de la Constitución confiere al

¹³⁴ HARRIS, Richard A. "A history of the U.S. Political System: Ideas, Interests, and Institutions". ABC-CLIO, LLC: Estados Unidos de América; 2010.

¹³⁵ PARADA, José Ramón...Op. Cit. pp. 314-315.

Presidente el derecho de obtener los informes sobre el funcionamiento de cualquier Departamento y le encarga velar por la ejecución de las leyes, tales poderes de información, supervisión y coordinación se ejercitarían sobre las Administraciones independientes por medio del Office of management and Budget, una oficina de presupuestos, que puede alterar sus créditos. De otro lado se argumenta que las agencias independientes no se benefician de delegaciones legislativas ni de funciones judiciales propiamente dichas, sino de funciones cuasilegislativas y cuasijudiciales”.

Algunos ejemplos de estas agencias son: Commodity Future Trading Commission (CFTC), National Labor Relations Board (NLRB), Securities and Exchanged Commission (SEC).

Sin embargo, lo que caracteriza a todas estas comisiones creadas por el Congreso, es que son meramente administrativas; ninguna tiene finalidades políticas. No obstante, al autonormarse y llevar a cabo una tarea judicial en su ámbito interno se dice que tienen capacidades “cuasi judiciales y cuasi legislativas”; en este sentido, el profesor Andrés Betancour¹³⁶ en su escrito sobre las Administraciones Independientes, expone que el desempeño de las agencias independientes ha sido motivo de grandes

¹³⁶ BETANCOUR, Andrés...Op. Cit., p.31

críticas por las ya nombradas funciones cuestionadas como ineficaces servidores de las industrias que regulan; poco democráticas; que han ido cediendo a los intereses que regulan y, en algunos casos, se ha puesto en entredicho la cualificación técnica de sus miembros.

La tensión que reinaba a costa de estas "agencias" entre el Congreso y el Presidente, hoy en día, se ha disipado ya que las agencias federales, tanto ejecutivas como independientes están colocadas en la estructura del gobierno federal. Es de suma importancia, establecer que todas las agencias están sujetas a la dirección del Presidente y tienen relación de supervisión con el Congreso y con los Tribunales federales. Además, están sometidas a controles que reducen su ámbito de autonomía.

Esta relación tan estrecha que se puede entender entre el Ejecutivo y las agencias independientes; no es una cuestión que interese desaparecer a l Tribunal Supremo, simplemente se realizarán acciones para neutralizar y evitar, ya sea políticamente o judicialmente, la concentración en el Presidente del poder para coordinar dirigir todo el sistema administrativo federal¹³⁷.

¹³⁷ MELO SALCEDO, Ileana Marlitt... Op. Cit., p.12

2.3 EXPERIENCIAS DESTACADAS EN HISPANOAMÉRICA

2.3.1 Argentina

La reforma celebrada en 1994 en Argentina en la que incluye dos nuevos organismos autónomos en su constitución, se muestra acorde con los demás Estados en la implementación de organismos reguladores e independientes de cualquier Poder Público. A pesar de lo anterior, la Constitución de Mendoza en 1916, *“incluyó organismos específicos que están ubicados por fuera de la división tradicional del poder, como son; la Dirección General de Escuelas, del Departamento General de Irrigación y del Banco de la Provincia. Estos tres entes tenían patrimonio propio, administración independiente y sus autoridades eran designados con la misma metodología que los jueces”*¹³⁸. En la actualidad, como ya hemos estudiado en otros casos, estos órganos independientes, concurren a modificar la división horizontal del poder sumando “poderes” al antiguo esquema tradicional que sirven para la fiscalización y control de los servicios públicos. La finalidad perseguida en

¹³⁸ PEREZ HUALDE, Alejandro. “Cuestiones Federales que plantea la presencia de los organismos independientes en la Constitución Argentina”; ponencia presentada ante el X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, 2011; revisado el día 24 de abril de 2015, en http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/22_Ponencia%20P%C3%A9rez%20Hualde%20FI DA%20X.pdf

su creación, en el caso de Argentina, es la de buscar "liberarlos de influencias directas de la política coyuntural por tratarse de temas que poseen repercusiones que se extienden más allá de la vida del gobierno en turno"¹³⁹.

Los organismos a los que nos referimos son los siguientes:

ORGANISMOS DE CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Estos organismos se encuentran regulados en el artículo 42 Constitución de la Nación de Argentina (de aquí en adelante CNA), que reza a su calce: *"Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la*

¹³⁹ POMED SANCHEZ, Luis Alberto...Op. Cit., p. 121

necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Este conglomerado de organismos tiene la tarea de asegurar la garantía de control de calidad y eficiencia¹⁴⁰ en respecto a “la relación de consumo, la protección de salud, seguridad, intereses económicos, a una información adecuada y veraz”¹⁴¹.

ORGANISMO FISCAL FEDERAL

Está conformado por un Consejo o Directorio y una Unidad Ejecutiva¹⁴². El Consejo es el órgano superior del Organismo y estará integrado por un representante de cada Estado Federal, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación. Dichos representantes deberán ser designados por el Poder Ejecutivo correspondiente, con acuerdo de las respectivas legislaturas¹⁴³ (el subrayado es mío). El Consejo elegirá entre sus miembros a un Secretario Ejecutivo quien durará dos años en sus funciones. Las atribuciones de éste colegiado

¹⁴⁰ PEREZ HUALDE, Alejandro. “El sistema de protección constitucional del usuario de los servicios públicos: fundamentos y dificultades”, en Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Tomo XLV, Año Académico 2006, República Argentina, Córdoba, 2007, p.98

¹⁴¹ Artículo 42 de la Constitución de la Nación de Argentina

¹⁴² La Unidad Ejecutiva realizará la gestión técnica y administrativa de la oficina, su autoridad es el Gerente General. Artículo 5° del Reglamento de Funcionamiento de la OFF.

¹⁴³ Artículo 2° del Reglamento de Funcionamiento de la OFF

son: a) Nombrar al Presidente del Consejo y aprobar la designación del Gerente General; b) Aprobar el Plan de Trabajo plurianual presentado por el Gerente General; c) Aprobar el Proyecto de Presupuesto anual y la cuenta final del ejercicio que deberá presentar el Gerente General; d) Considerar los informes presentados por el Gerente General sobre todas las actividades desarrolladas por la Oficina.

A manera de colofón, podemos observar que la independencia una vez más, se ve comprometida al ser el P. Ejecutivo y sus respectivas legislaciones, los que nombran a los representantes del Consejo. Sin embargo, salvaguarda la "Cláusula transitoria" que dictamina: "El primer año se elegirán los representantes por un período que permita la renovación en el cargo hasta la mitad de la duración del cargo de Gobernador".

MINISTERIO PÚBLICO

Regulado en la CNA en su artículo 120, el Ministerio Público obtiene el rango constitucional en 1994. Algunas Provincias lo emplazaban en el ámbito del Poder Judicial, con excepción de la provincia de Salta que lo consideraba un órgano "extra

poder"¹⁴⁴. La Carta Magna especifica que el ministerio público: "es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones".

Los tratadistas consideran que siendo un órgano independiente, tendrá mayor eficacia, como lo señala Herrero: "La Constitución Nacional destaca asimismo -y lo hace de un modo muy categórico- que el Ministerio Público es un órgano "independiente" -de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial- "autónomo- en el ejercicio de las funciones que le encomienda expresamente, y con autarquía, pues está sujeto al control externo de la Auditoría General de la Nación, y obligado a cumplir -como cualquier órgano autárquico- las

¹⁴⁴ Bidart Campos, denominó extrapoderes a aquellos institutos que aparecieron colocados por fuera de la organización tripartita tradicional del poder, definiendo sus tres características fundamentales: a) que son estatales; b) que su situación institucional es ajena a los órganos clásicos; y c) que "existen necesariamente, vínculos y relaciones entre los órganos extrapoderes y los poderes constituidos". Citado en PEREZ HUALDE, Alejandro. "Nuevas formas de administración y los órganos constitucionales independientes".

leyes de administración financiera del Estado en la ejecución del Presupuesto"¹⁴⁵.

Por otra parte, cuando el artículo 120 CNA, especifica que el Ministerio Público promueve la actuación de la justicia. Lo distingue del órgano juzgador. Se caracteriza por una actividad requirente que debe orientarse a la defensa de la legalidad y a la tutela del interés general de la sociedad. Dicho de otra manera, el Ministerio Público no representa al Estado, sino a la sociedad o a la comunidad en su conjunto¹⁴⁶, y por ende no puede depender del P. Ejecutivo.

En cuanto a sus funciones, están enumeradas en el artículo 25 de la ley reglamentaria; son entre otras: las de promover las actuaciones judiciales en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad; representar y defender el interés público en todas las causas en que se requiera conforme a la ley; promover y ejercer la acción pública en las causas penales, salvo cuando fuere necesario la previa instancia o requerimiento de parte; promover acciones civiles en los casos previstos por la ley; intervenir en los procesos de nulidad de matrimonio,

¹⁴⁵ HERRERO, Luis R, "El Ministerio Público Fiscal en el fuero de la seguridad social a la luz de la reforma constitucional de 1994 - Representante del Estado o de los intereses generales de la sociedad - Fiscalizador de los jueces o parte en el proceso.", Revista del Ministerio Público Fiscal, n. 5, p. 156

¹⁴⁶ Ley Reglamentaria 24,946 del artículo 120 CNA

divorcio, filiación y en todos los relativos al estado civil y nombre de las personas; intervenir en los procesos en que se alegue privación de justicia; velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes; velar por el efectivo cumplimiento de la garantía del debido proceso legal; promover o intervenir en los casos atinentes a la protección de la persona y bienes de los menores, incapaces e inhabilitados, o cuando fuera necesario para suplir la inacción de sus asistentes, representantes legales, parientes o personas que los tuvieran a su cargo, o cuando fuere necesario controlar la gestión de estos últimos; defender la jurisdicción y competencia de los tribunales; asumir la defensa de las personas en las causas penales cuando sea requerida y en otros fueros cuando los defendidos carezcan de recursos o estén ausentes; velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica, promoviendo las acciones judiciales pertinentes cuando se verifique la violación de ellos; intervenir en los procesos judiciales donde se solicite la ciudadanía argentina.

Es necesario recalcar, que como bien dicta el numeral constitucional, este organismo consta de "autarquía financiera"; esto, como sabemos, es importante ya que "la libertad de criterio para el ejercicio de la función

requirente queda notablemente restringida por la falta de medios económicos o infraestructura material para ejecutar las decisiones adoptadas en ejercicio de esa libertad”¹⁴⁷. Así que, es tiene una Partida Especial dentro del Presupuesto General de la Nación con lo cual es libre de calcular sus gastos y administrar sus recursos.

DEFENSOR DEL PUEBLO

Enfocaremos a continuación, aquellas características relevantes concernientes a la figura del “Defensor del Pueblo”; el cual, es un órgano independiente que cuenta con la capacidad de actuación plena autónoma funcional, y éste no se encuentra bajo la jurisdicción de autoridad alguna. La misión del Defensor del Pueblo, como lo dice el nombre, es la defensa y protección de los derechos humanos, garantías e intereses consagrados en la CNA y las leyes ante *“hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”*¹⁴⁸; asimismo, el defensor también tiene la labor de ocuparse del control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Con la finalidad de cumplir con los deberes designados en la CNA, quien ostente éste cargo se encuentra

¹⁴⁷ BRASESCO, Alejandra Paulina. “El Ministerio Público a la luz del art. 120 de la Constitución Nacional y de la Ley 24.496”. Revista de derecho procesal INSTITUTAS, No. 2, 2014; revisado el 24 de abril de 2015 en <http://p3.usal.edu.ar/index.php/institutas/article/view/2324/2874>

¹⁴⁸ Artículo 86 de la Constitución de la Nación de argentina.

facultado para: I.- Realizar las investigaciones determinando la producción de toda medida probatoria o elemento que considere pertinentes. II.-La capacidad de proponer al Poder Legislativo y a la Administración Pública "*la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales*"¹⁴⁹. III.- La legitimación procesal para demandar ante organismos jurisdiccionales en respecto a las violaciones establecidas en la normativa de su competencia; es decir, "*está facultado para presentarse en sede judicial*"¹⁵⁰. En lo que respecta al nombramiento del cargo de Defensor del Pueblo, el artículo 86 de CNA establece, la designación o remoción es acreditada por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras del Congreso.

Por último, en lo respectivo al nombramiento y al término que del cargo Defensor del Pueblo, el artículo 86 de CNA establece: I.- La remoción o designación es acreditada por medio del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras del Congreso, durando en el cargo cinco años, pudiendo ser designado nuevamente por una sola vez.

¹⁴⁹ Revisado en la página <http://www.dpn.gob.ar/main.ph?cnt=61>, el día 15 de mayo del año 2015.

¹⁵⁰ Revisado en la página <http://www.dpn.gob.ar/main.ph?cnt=61>, el día 15 de mayo del año 2015.

2.3.2 Chile

En el marco del Derecho Público, pueden distinguirse dos tipos de autonomía, por una parte, la autonomía política y por otra, la autonomía administrativa. La primera de ellas, se encuentra en Estados, en donde el poder político no sólo es distribuido a nivel horizontal (P. ejecutivo, legislativo y judicial), sino también de forma vertical (Estado federal y Estados federados, Estado Central y regiones. En cambio, la autonomía administrativa, "supone la existencia de órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero cuya relación con el poder central o las máximas autoridades gubernativas es tenue o casi inexistente, lo cual le permite actuar con independencia al momento de adoptar sus propias decisiones"¹⁵¹.

En el caso chileno se presentan cuatro organismos autónomos¹⁵² referidos en la constitución "pese a estar

¹⁵¹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. La Administración del Estado en Chile y el concepto de Autonomía, en Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012); Contraloría General de la República: Chile, 2012; p. 16.

¹⁵² No ahondaremos más en las cuestiones de autonomía, conceptos y alcances. Solamente cabe mencionar que el administrativista Silva Cimma, quien al referirse a los órganos constitucionalmente autónomos, señala que: "...Se rigen por los preceptos de la Constitución Política, de la ley o leyes que los regulan y de la reglamentación interna que ellos mismos se den para los efectos de proveer a su funcionamiento. No existe relación alguna de subordinación, ni siquiera supervigilancia frente al Supremo Administrador del Estado, puesto que la índole de sus funciones, esencialmente fiscalizadoras en el caso de la Contraloría y reguladoras

consultados como organizaciones constitucionalmente autónomas, esto es, configurando lo que en derecho comparado se llaman autoridades independientes dentro del Estado, la Ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado los incluyó en su artículo primero como formando parte de la Administración del Estado o Administración Pública, en un notorio esfuerzo por contraer el ámbito institucional al esquema de los tres poderes del Estado e impedir la existencia de autoridades que pudieran tener una posición legítima sin ajustarse al tradicional enfoque de un diseño estatal tripartito"¹⁵³; exceptuando al Tribunal Constitucional que no tiene la mención expresa en el texto atribuyéndole esta característica. Son los siguientes:

1. Consejo Nacional de Televisión
2. Ministerio Público
3. Contraloría General de la República
4. Banco Central

A diferencia de otros organismos como la Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, la

bancarias en el caso del Banco Central, haría inconciliable con ellas la subordinación..." (v. SILVA CIMMA, Enrique. Derecho Administrativo chileno y comparado. El servicio público, ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1995, pp. 170-171).

¹⁵³ PANTOJA BAUZA, Rolando: "Derecho Administrativo", Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pp. 103-104.

Dirección del Trabajo y la Superintendencia de Seguridad Social, que son parte de la Administración del Estado y que a pesar de estar contenidos en la Constitución son un ejemplo de descentralización administrativa, como lo consigna Carmona Santander cuando afirma: "El hecho de que la definición legal califique -a estas entidades- de instituciones autónomas no tiene el efecto de ubicarlas en una categoría especial distinta de la de servicio público, sino sólo reforzar su independencia de gestión, sin quitarle por ello el control de tutela. En efecto, todos -sus jefes superiores de servicio- son designados por el Presidente de la República y son funcionarios de su exclusiva confianza¹⁵⁴"; los órganos constitucionales, se afirma, son organismos "acentralizados" que no dependen del Gobierno y que no poseen relaciones de tutela o supervigilancia, gozando de independencia jurídica, posean o no personalidad jurídica y patrimonio propio.

CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

Se encarga de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Es decir, se garantizará lo que el artículo 12 constitucional reza al calce: "*La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en*

¹⁵⁴ CARMONA SANTANDER, Carlos. "Una aproximación general sobre las Superintendencias desde la perspectiva del Derecho", marzo de 1994, trabajo inédito.

cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida. Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley. El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión”.

Las autoridades de este Consejo Nacional de Televisión serán designados de la siguiente manera¹⁵⁵: a) Un Consejero de libre designación del Presidente de la República, cuya idoneidad garantice el debido pluralismo en el funcionamiento del Consejo, que se desempeñará como Presidente del mismo; b) Diez consejeros designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. El presidente hará la proposición en

¹⁵⁵ Artículo 2, ley 19131.

un solo acto, cuidando que el Consejo quede integrado en forma pluralista.

Hay que subrayar las causas de inhabilitación al cargo de Consejero, estas son¹⁵⁶: a) las personas que por sí, sus cónyuges, sus parientes legítimos hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o por personas que estén ligadas a ellos por vínculos de adopción, o a través de personas naturales o de personas jurídicas, en que tengan control de su administración, adquieran -a cualquier título- interés en concesiones de servicio de televisión de libre recepción o de servicios limitados de televisión o en empresas publicitarias de producción de programas audiovisuales o de prestación de servicios televisivos que esté directamente vinculadas a la explotación de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción; b) las personas que desempeñen los cargos de Presidente, Vicepresidente, Secretario General y Tesorero en las directivas centrales de los partidos políticos o en directivas nacionales de organizaciones gremiales o sindicales; c) Las personas que se encuentren en alguno de los casos contemplados en el artículo 80 de la Ley n° 18834,

¹⁵⁶ Artículo 7, ley 19131.

Estatuto Administrativo, con la sola excepción del desempeño en cargos decentes¹⁵⁷.

De lo anterior se deduce que existe una semi independencia entre el Ejecutivo y las autoridades del Consejo en cuestión, al observar la manera de designar a sus Consejeros, sin embargo la cesación del cargo de consejero puede darse en los siguientes casos¹⁵⁸: a) expiración del plazo para el que fue nombrado, no obstante el cual, éste se entenderá prorrogado hasta el nombramiento de su reemplazante; b) renuncia, aceptada por el Presidente de la República; c) Incapacidad psíquica o física para el desempeño del cargo; d) sobreveniencia de alguna causal de inhabilidad; e) falta grave al cumplimiento de las obligaciones como Consejero.

Es interesante, el caso del Consejero que haya sido nombrado por el Presidente, el cual durará en su cargo hasta 30 días después del cese de funciones del Presidente de la Republica que lo designó. Los demás, durarán en su cargo 8

¹⁵⁷ Artículo 80.- Todos los empleos que se refiere el presente Estatuto serán incompatibles entre sí. Lo será también con todo otro empleo o toda otra función que se preste al Estado, aun cuando los empleados o funcionarios de que se trate se encuentren regidos por normas distintas de las contenidas en este Estatuto. Se incluyen en esta incompatibilidad las funciones o cargos de elección popular. Sin embargo, puede un empleado ser nombrado para un empleo incompatible, en cuyo caso, si se asumiere el nuevo empleo, cesará por el solo ministerio de la ley en el cargo anterior. Lo dispuesto en los incisos precedentes, será aplicable a los cargos de jornada parcial en los casos que, en conjunto, excedan de cuarenta y cuatro horas semanales.

¹⁵⁸ Artículo 9, ley 19131

años, podrán ser designados por nuevos periodos, y se renovarán por mitades, cada cuatro años.

Lo anterior le da el cariz de semiindependencia anteriormente, ya que es nombrado por el Ejecutivo, sin embargo, en la remoción o cesación no tiene papel protagónico, simplemente se limita a aceptar la renuncia en el caso de que ésta exista.

En comparación con los órganos constitucionales autónomos, en el caso chileno el patrimonio no es independiente, pues el artículo 32 de la ley 19131 especifica el origen de su patrimonio del siguiente modo:

"El patrimonio del Consejo Nacional de Televisión estará formado por los siguientes bienes:

a) Los aportes que le asignen las leyes o anualmente la Ley de Presupuestos.

b) Los aportes, las donaciones o cualquier otro tipo de ingresos que reciba de personas naturales o jurídicas. Estos aportes, donaciones o ingresos estarán exentos de toda contribución o impuesto de cualquier naturaleza. Asimismo, las donaciones quedarán exentas del trámite de insinuación.

c) El producto de la venta y arrendamiento de sus bienes, de la prestación de servicios y de los frutos naturales y civiles provenientes de los mismos”.

Claramente depende de la administración para la asignación de su presupuesto, además de que incorpora la participación privada.

MINISTERIO PÚBLICO

Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal.

El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a

terceros del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso.

El ejercicio de la acción penal pública, y la dirección de las investigaciones de los hechos que configuren el delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado en las causas que sean de conocimiento de los tribunales militares, como asimismo la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos de tales hechos corresponderán, en conformidad con las normas del Código de Justicia Militar y a las leyes respectivas, a los órganos y a las personas que ese Código y esas leyes determinen.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República adquiere rango constitucional como órgano autónomo en la reforma constitucional de la Ley N° 7,727, de 1943. "Esta reforma constitucional discurrió sobre tres grandes objetivos:

fortalecer la potestad legislativa del Presidente de la República en materia de creación de gasto público; circunscribir la potestad administrativa del Presidente de la República en las mismas materias y reforzar las atribuciones fiscalizadoras, contables y jurisdiccionales de la Contraloría en materia de recursos y fondos públicos”¹⁵⁹. A lo largo de los años se le fue extendiendo el examen de cuentas a las instituciones estatales de previsión social, y después, se autorizó al Contralor General para establecer controles sustitutivos de la toma de razón y construir dependencias de la Contraloría en las distintas zonas del país. Más tarde en 1959, el Decreto con Fuerza de Ley N°42, del Ministerio de Hacienda, otorgó autonomía presupuestaria a la Contraloría, mediante el *“otorgamiento a esta última de un porcentaje no inferior al 0,39% del monto del presupuesto anual de gastos señalado en la Ley de Presupuestos, a diferencia de lo que acontecía en la ley orgánica precedente, lo que fortalecía aún más su autonomía constitucional y su función fiscalizadora”*¹⁶⁰. En la Constitución Política de 1980, se reforzó la autonomía constitucional de éste órgano. En tal

¹⁵⁹ OBANDO CAMINO, Iván y ALLESCH PEÑAILILLO, Johann. “La Contraloría General de la República en perspectiva histórica y comparada”; en *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*; Contraloría General de la República: Chile, 2012; p. 16.

¹⁶⁰ AYLWIN AZÓCAR, Arturo. “Algunas Reflexiones sobre la Contraloría General de la República”, en NAVARRO BELTRÁN, Enrique. *20 Años de la Constitución Chilena 1981-2001*; Editorial Jurídica ConoSur Ltda: Chile; 2001; pp. 601.

sentido el Tribunal Constitucional se pronunció sobre esta autonomía, señalando que la Contraloría *“disfruta de una autonomía constitucional que se proyecta en una triple dimensión: organizativa, institucional y normativa. Implica que cada uno de estos ámbitos de acción no puede estar supeditado, en su ejercicio, a órganos que se relacionen, aunque sea en forma indirecta, con las labores de gobierno y administración propias de la función ejecutiva”*¹⁶¹. Finalmente, para efectos de este estudio, el artículo 88 de ésta Constitución reguló el ejercicio de la función de control de la legalidad de los actos de la Administración, por parte de la Contraloría, *“proscribiendo la facultad del Presidente de la República de dictar decretos de insistencia respecto de un decreto con fuerza de ley, de un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, encomendando la resolución del conflicto jurídico eventual al Tribunal Constitucional”*¹⁶².

Según el artículo 98 de la actual Constitución Política de Chile, es un organismo autónomo que se encargará de

¹⁶¹ VERDUGO MARINKOVIC, Mario. *“Constitución Política de la República de Chile. Sistematizada con Jurisprudencia”*; Abeledo Perrot: Chile; 2011; p. 398.

¹⁶² OBANDO CAMINO, Iván y ALLESCH PEÑAILILLO, Johann... Op. Cit., p. 78

ejercer el "control de la legalidad de los actos de la Administración , fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación , y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva". Para ser Contralor, se debe de tener 10 años, por lo menos, con el título de abogado; haber cumplido 40 años de edad y ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente de la República es quien lo asigna con acuerdo de tres quintos de los miembros del Senado. La duración de su cargo será el de 8 años sin posibilidad a una reelección. A pesar de los ya mencionados requisitos, al cumplir 75 años cesará en el cargo.

Ahora bien, en cuanto a su autonomía, en su jurisprudencia, la misma Contraloría ha sostenido que la autonomía constitucional de la cual goza: "es un atributo esencial que le garantiza la más absoluta independencia respecto de los demás órganos del Estado". Es decir, que no está sujeta a ninguna jerarquía ni depende de ninguna otra

entidad, en particular del gobierno¹⁶³. En cuanto a sus funciones, la Contraloría las divide en cuatro¹⁶⁴:

Función Jurídica.- Es la principal función de éste órgano y consiste en ejercer el control de juricidad de los actos de la Administración; ésta función se cumple mediante la emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para la administración del Estado (jurisprudencia administrativa). Es decir, está facultada para interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo produciendo así doctrina administrativa. Además, ejerce un control preventivo de juricidad mediante la "Toma de Razón". Esto es, el procedimiento de control preventivo a través del cual la Contraloría General verifica la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que deben tramitarse ante ella, y los decretos con Fuerza de Ley que dicta el Presidente de la República.

Función de Auditoría.- Le corresponde efectuar auditorías con el objeto de velar por el incumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y respeto del principio de probidad administrativa.

¹⁶³ Dictámenes N°. 22.049, de 3 de agosto de 1990, y N° 22.426, de 7 de agosto de 1990.

¹⁶⁴ Información proporcionada de la página de la Contraloría General de la República de Chile; revisado el 20 de mayo de 2015, en http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111#

Función Contable.- Genera información estructurada y sistemática sobre los eventos económicos que modifican los recursos y las obligaciones del Estado y que está destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado, de las autoridades administrativas y de los órganos de fiscalización.

Función Jurisdiccional.- Tiene la capacidad de juzgar las cuentas de las personas o funcionarios que tienen a su cargo fondos o bienes públicos, de velar por la legalidad de sus ingresos, gastos y también por la integridad del patrimonio estatal.

Lo anterior como podemos observar, define a éste órgano como el competente en la rama para el control y la creación en la rama administrativa. Existen dudas acerca de la jerarquía frente al Tribunal Constitucional en la búsqueda de la legalidad y la adecuación de la norma suprema frente a las demás normativas. En este sentido, la comparación, aún válida porque comparten naturaleza, es inadecuada. A continuación se estudiará dicho órgano.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional chileno, podría ser considerado un órgano de cierre del sistema institucional. Cómo es normal en

los tribunales de ésta naturaleza, consta de autonomía constitucional; es decir, institucional, financiera, normativa y administrativa; y se sobrepone a la clásica división de poderes. Es regulado por la constitución y la ley orgánica constitucional. Sin ahondar mucho en el análisis de éste Tribunal; podemos comentar que el Tribunal Constitucional resuelve conflictos políticos, sean conflictos de normas o conflicto de reparto de poderes, y por ende *"la naturaleza del conflicto de poderes jurídico-política; pero ello no significa que el órgano de heterocomposición del conflicto sea político, o que el control sea político, muy por el contrario, el control de constitucionalidad por ser control jurídico o jurisdiccional, posee límites asociados a la naturaleza del control y del proceso, como también del órgano que lo ejerce: un tribunal"*¹⁶⁵.

Éste tribunal ejerce un control de constitucionalidad abstracto y concreto. Son atribuciones de éste Tribunal según el artículo 93 de la Constitución Política de Chile:

¹⁶⁵ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Tribunal Constitucional: Problemas de posición y legitimidad en una democracia constitucional; Exposición al X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Lima, Perú, septiembre de 2009; revisado el 21 de mayo de 2015 en http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&ved=0CBsQFjAAOao&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucp.edu.pe%2Findex.php%2Fpensamientooconstitucional%2Farticle%2Fdownload%2F3049%2F2896&ei=w_NtVZ2vD5anyASS9oKIAg&usg=AFQjCNHsdbJGA7Fnsu0BJANliHr6KDitKQ&bvm=bv.94911696,bs.1,d.aWw

1. Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;
2. Resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones;
3. Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;
4. Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;
5. Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;
6. Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución;

7. Resolver por la mayoría de los cuatro quintos de sus integrantes en ejercicio, la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable en conformidad a lo dispuesto en el numeral anterior;
8. Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda;
9. Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría General de la República haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente en conformidad al artículo 99;
10. Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieran tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los párrafos sexto, séptimo y octavo del N° 15° del artículo 19 de esta Constitución. Sin embargo, si la persona afectada fuera el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá, además, el acuerdo del

Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;

11. Informar al Senado en los casos a que se refiere el artículo 53 número 7 de esta Constitución;
12. Resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado;
13. Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones;
14. Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios;
15. Calificar la inhabilidad invocada por un parlamentario en los términos del inciso final del artículo 60 y pronunciarse sobre su renuncia al cargo, y
16. Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos, cualquiera sea el vicio invocado, incluyendo aquellos que fueren dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República cuando se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley por mandato del artículo 63.

Lo anterior nos muestra que no existe necesariamente, un control de constitucionalidad concentrado, toda vez que “las acciones de tutela de derechos constitucionales, contemplados en los artículos 20 y 21 de la Constitución competen a las Cortes de Apelaciones y Suprema, y nuevas acciones incluso a tribunales de primera instancia, como el amparo ante el Juez de Garantías y la acción de tutela de Derechos Fundamentales ante el juez laboral (...)”¹⁶⁶. Siguiendo con lo dictado por la Constitución, ésta dicta que las resoluciones del Tribunal Constitucional son inatacables, no procediendo recurso alguno; sin embargo el mismo tribunal puede rectificar errores de hecho en los que hubieren incurrido.

Para finalizar, puntualizando su formación, el artículo 92, inciso 2 de la Constitución Política de Chile, determina que los requisitos para ser nombrado ministro del Tribunal Constitucional son los de ser abogado con quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública y no tener impedimento alguno que los inhabilite para desempeñar el cargo de juez. El mismo artículo menciona que se integra por diez miembros designados de la siguiente forma:

¹⁶⁶ BECA FREI, Juan Pablo. Tribunal Constitucional: ¿Superior Jerárquico de la Contraloría General de la República?; Contraloría General de la República: Chile, 2012; p. 161.

- a) Tres designados por el Presidente de la República
- b) Cuatro elegidos por el Congreso Nacional. Dos serán nombrados directamente por el Senado y dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado¹⁶⁷.
- c) Tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto.

Su duración en el cargo será de nueve años y se renovarán por parcialidades cada tres. Cesarán de sus funciones a cumplir 75 años de edad. Funcionará en pleno y dividido en dos salas.

BANCO CENTRAL

En su artículo 1 de la Ley Orgánica del Banco Central, al igual que en el artículo 108 de la Constitución Política de Chile, se nombra a éste organismo como autónomo, de carácter técnico con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. Fue fundado en el año 1925¹⁶⁸ como

¹⁶⁷ Los nombramientos, o la propuesta en su caso, se efectuarán en votaciones únicas y requerirán para su aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda.

¹⁶⁸ Resultado del Decreto Ley No. 486 del 21 de agosto de 1925. Sin embargo, no fue hasta el 11 de enero de 1926 que abrió sus puertas al público.

sociedad anónima cuyo capital¹⁶⁹ tenía origen estatal, de los bancos nacionales y del público; en este primer periodo la Dirección estaba a cargo de 10 personas. En 1960, tras la tercer reforma¹⁷⁰ en la normativa, el Banco Central se reorganizó y el accionariado privado se fue reduciendo de forma progresiva, además, su Dirección estaba integrado por 14 miembros (cuatro designados por el Presidente de la República, tres elegidos por los bancos, tres por las organizaciones agrícolas, industria del nitrato y sindicatos obreros, y cuatro en representación del Senado y la Cámara de Representantes), y de un Comité Ejecutivo, formado por el presidente, el vicepresidente y el gerente general. Sin embargo, uno de los cambios más importantes lo sufre en el año 1975 mediante el decreto Ley No. 1078. Los principales cambios son los siguientes:

- a) Se crea el Consejo Monetario, órgano de nivel ministerial, encargado de fijar la política monetaria, crediticia, de mercado de capitales, de comercio exterior y arancelaria, de cambios internacionales y de ahorro, en conformidad con las normas impartidas por el Poder Ejecutivo.

¹⁶⁹ El Banco Central comenzó sus actividades con un capital nominal de 150 millones de pesos de los cuales el 13% era aportado por el Estado, el 40% por los bancos comerciales nacionales y extranjeros que operaban en Chile y el 47% restante por el público mediante la suscripción de acciones.

¹⁷⁰ Este organismo ha tenido a lo largo de su historia alrededor de cuatro reformas teniendo como resultado en cada una de ellas una nueva Ley Orgánica.

- b) El Banco Central pasa a ser una institución autónoma de derecho público, que sólo puede realizar las operaciones para las cuales está expresamente facultado, pero que no integra la administración del Estado, rigiéndose tanto el Banco como su personal, en lo no previsto en su ley orgánica, por las normas del sector privado.
- c) El objetivo del Banco Central es propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional, mediante las políticas monetaria, crediticia, de mercado de capitales, de comercio exterior y cambios internacionales, de ahorro y demás que le sean encomendadas por ley.
- d) Se dota al Banco Central de un capital propio, el que deja de estar dividido en acciones clase A (Fisco), B (bancos nacionales), C (sucursales de bancos extranjeros) y D (público), estableciéndose un procedimiento de expropiación de las acciones clases B, C y D para el caso de no ser adquiridas por el Banco Central mediante acuerdo con sus propietarios.
- e) Se contempla expresamente la facultad del Banco Central para conceder créditos al Fisco en virtud de leyes especiales, disponiéndose que, en todo caso, los créditos que se otorgaren dentro de un año calendario, no podrían exceder del límite máximo de endeudamiento fiscal con el Banco fijado por el Consejo Monetario para ese mismo año.

Actualmente sus funciones principales son:

- Mantener y regular la reserva monetaria del país
- Emitir moneda en forma exclusiva
- Fijar las tasas de interés que operen en el sistema monetario
- Regular la circulación monetaria y el volumen del crédito
- Actuar como banco de bancos y cámara de compensaciones
- Controlar a los bancos comerciales para apoyar la política monetaria del gobierno
- Fungir como representante del gobierno ante instituciones financieras internacionales
- Realizar operaciones de mercado abierto
- Administrar la deuda pública; excepcionalmente realiza negocios bancarios ordinarios

Su objeto es velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Las atribuciones, dictadas por la ley, serán la regulación de la cantidad de dinero y de créditos en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, como,

asimismo, la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales¹⁷¹.

Las autoridades encargadas de la dirección y administración del Banco Central, será el Consejo del Banco Central¹⁷². Está constituido por cinco consejeros, designados por el Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Hacienda, previo acuerdo del Senado. La duración de su cargo será de diez años pudiendo ser designados para nuevos periodos, y se renovarán por parcialidades, a razón de uno cada dos años¹⁷³. La remoción de sus miembros es posible mediante acusación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, fundada en que el consejero respectivo haya intervenido o votado en acuerdos que incidan en operaciones de crédito, inversiones u otros negocios, en que él, su cónyuge, o sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, inclusive, tengan un interés de carácter patrimonial; o en que el consejero haya incurrido en conductas que impliquen un abuso de su calidad de tal con el objeto de obtener, para sí o para terceros, beneficios directos o indirectos; además, el Presidente de la República, previo consentimiento del Senado, puede destituir al consejero que se desempeñe como presidente

¹⁷¹ Artículo 3, Ley Orgánica del Banco Central de Chile.

¹⁷² Artículo 6, *ibid*

¹⁷³ Artículo 8, *ibid*

del Consejo y del Banco, a petición fundada de, a lo menos, tres de sus miembros, en razón de incumplimiento de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo. Finalmente, el Presidente tiene facultad asimismo para remover a alguno o la totalidad de los miembros del Consejo, basado en la circunstancia de que el consejero afectado haya votado favorablemente acuerdos del Banco que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objeto y siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país¹⁷⁴.

Como se puede observar, la remoción de los Consejeros del Banco Central, recae principalmente en la acusación que pudiera realizar el Presidente de la República; no obstante, la ley marca candados suficientes para preservar la intención de autonomía que se pretende en un organismo de éstas características.

2.3.3 Venezuela

El caso de Venezuela en el estudio de los órganos constitucionales autónomos es el más particular, ya que la misma constitución bolivariana les otorga un rango muy

¹⁷⁴ Artículos 13-17 de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central.

superior de los que hasta ahora hemos estudiado. El Poder Ciudadano, en su artículo 136, adquiere el rango de cuarto poder¹⁷⁵.

Dicho artículo 136 afirma que "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

Tienen un capítulo entero¹⁷⁶ dedicado a éstos órganos y su objetivo según los numerales consiste en investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

¹⁷⁵ Existe un quinto poder en la organización del Estado venezolano llamado "Poder Electoral", también regulado en la constitución.

¹⁷⁶ Se trata del capítulo IV, artículos 273 a 291 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Por una parte vemos el abanico de valores que muestra la Carta Magna de esta nación y que intenta transmitirlos mediante el sistema educativo, pero lo interesante reside en que a simple vista el "Poder Ciudadano" es una especie de garante total de la participación ciudadana. Los venezolanos delimitan y ejercen de todo el contrapeso entre los demás poderes y, la necesidad, en este caso de su independencia. No obstante, lo estudiosos del derecho constitucional no consideran que esta división de poderes cumpla su objetivo, ya que, no es "ni un modelo federal, ni descentralizado ni existe realmente una separación de poderes¹⁷⁷"; lo anterior se reafirma al realizar un estudio de la legislación, de las decisiones del tribunal y de la forma como se ha comportado la realidad política, el cual explica "cómo el Presidente de la República ha logrado dominar la totalidad de los 5 poderes"¹⁷⁸.

El cuarto poder anteriormente mencionado, se ejercerá por "el Consejo Moral Republicano" que está integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscala General y el Contralor o Contralora General de la República. Éste Consejo "...goza de autonomía funcional, financiera y

¹⁷⁷ GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. "El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999; en *LA Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales: Venezuela, 2000.

¹⁷⁸ BREWER CARÍAS, Allan. "Constitución, Democracia y Control del Poder". ULA-CIEPROL- Editorial Jurídica Venezolana. 2004

administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable. Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica”¹⁷⁹.

No obstante la autonomía financiera, el poder que tiene el Consejo Moral Republicano va más allá; tiene la capacidad de pedir declaraciones y documentos a cualquier funcionario de la Administración Pública para el desarrollo de sus funciones a pesar de que dichos documentos se consideren “confidenciales” o “secretos” de acuerdo a la ley.

Se muestra también la independencia que tiene sus funcionarios al ser removidos por la Asamblea General y previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia; es decir, no depende del Ejecutivo y en todo caso, será un proceso judicial que terminará en sentencia pública. Por lo cual se garantiza la independencia que tiene frente a otros poderes.

Es interesante observar que nuevamente los órganos constitucionales autónomos, en éste caso, este nuevo poder; parece reservarse para los órganos exclusivamente políticos. Los administrativos no tienen, ni mucho menos, éste rango jerárquico y no están obligados a cooperar entre ellos para

¹⁷⁹ Artículo 273 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

la participación ciudadana y la rendición de cuentas. A continuación, el análisis de cada uno de ellos.

Los órganos de este tipo, que se enuncian en el artículo 273 de éste ordenamiento constitucional, son: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Éste órgano tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos. La Defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del Defensor o Defensora del Pueblo, quien será designado o designada por un único período de siete años¹⁸⁰.

Las atribuciones de éste órganos¹⁸¹ son:

1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República,

¹⁸⁰ Artículo 280 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

¹⁸¹ Artículo 281 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionado con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los ordinales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.

4. Instar al Fiscal o Fiscala General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.

5. Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto de los funcionarios

públicos o funcionarias públicas responsables por la violación o menoscabo de los derechos humanos.

6. Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.

7. Presentar ante los órganos legislativos nacionales, estatales o municipales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.

8. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.

9. Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los derechos humanos.

10. Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la mejor protección de los derechos humanos, para lo cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.

11. Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.

12. Las demás que establezcan la Constitución y la ley.

El Defensor o Defensora gozará de fuero o inmunidad, por lo cual no podrá ser perseguido, detenido, ni enjuiciado por actos relacionados con el ejercicio de sus funciones. En todo caso, conocerá de manera privativa el Tribunal Supremo de Justicia.

MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público estará bajo la dirección de la Fiscalía o el Fiscal General de la República. Su duración en el puesto es de siete años y los requisitos de elegibilidad son los mismos que el de los magistrados del Tribunal Supremo¹⁸². Las atribuciones de éste órgano¹⁸³ son:

1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías constitucionales, así como de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.
2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.

¹⁸² Artículo 284 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

¹⁸³ Artículo 285 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.

4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.

5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

6. Las demás que le atribuyan la Constitución y la ley.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos

y entidades sujetas a su control¹⁸⁴. Al igual que la mayoría de los titulares de estos órganos, su duración en el cargo será de 7 años. Entre los requisitos que se nombran en la Carta Magna están: ser venezolana o venezolano; mayor de treinta años y con probada aptitud y experiencia para el ejercicio del cargo¹⁸⁵.

Sus atribuciones¹⁸⁶ son:

1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.
2. Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.
3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.

¹⁸⁴ Artículo 287 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

¹⁸⁵ Artículo 288 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

¹⁸⁶ Artículo 289 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

4. Instar al Fiscal o Fiscala y al Procurador o Procuradora General de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.

5. Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.

6. Las demás que le atribuyan la Constitución y la ley

Es una novedad el siguiente párrafo contenido en el artículo 290, cuando indica que La Contraloría General de la Fuerza Armado es parte integrante del sistema nacional de control. Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento lo determinará la ley respectiva y estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la Fuerza Armada quien será designado mediante concurso de oposición.

Para finalizar el apartado dedicado a Venezuela, se puede concluir que la división del poder público ejercido hasta la actualidad por los tres poderes clásicos, tienen la tarea de evitar el abuso y concentración de atribuciones posiblemente nocivas para el ciudadano en particular. Las instituciones que se crean en la constitución y que hacen frente a dicha división clásica, tiene como finalidad el "control, árbitro de defensa de los derechos frente al Estado y de ahí que en muchos países existan unidades de contraloría, fiscalías, veedurías, defensorías del pueblo y otras figuras semejantes"¹⁸⁷. El problema reside en la docilidad de las autoridades que encabezan dichas instituciones, más notorio si cabe en un Estado que organiza teóricamente de manera ejemplar éste supuesto. En la práctica sin embargo, se han escuchado voces muy cercanas al Ejecutivo como la de Pedro Carreño, Presidente del Comité de Postulaciones judiciales, quien cuando le preguntaron sobre la inclinación política de los nuevos miembros del Tribunal Supremo de Justicia, dijo: "Nosotros no nos vamos a meter autogoles".

¹⁸⁷ GONZALEZ CRUZ, Fortunato. "La Penta división del Poder en Venezuela". Revista Brasileira de Direito Constitucional, No. 10, julio-diciembre 2007; pp. 122-123

CAPÍTULO TERCERO

Los Órganos Constitucionales Autónomos contemplados en la Constitución mexicana

INTRODUCCIÓN

En los primeros quince años de la presente centuria, diversas tendencias están modificando la fisonomía del Estado mexicano, cuyos pilares indiscutibles son los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el esquema federalista y la estructura municipalista.

Bajo esta perspectiva digamos organizacional, viene a ser el Ejecutivo Federal el más afectado por los cambios aplicados en la Constitución a través de los llamados Organismos Constitucionales Autónomos a los cuales se han derivado funciones antes exclusivas de este Poder.

Aquí surgen las reflexiones siguientes. Primera ¿se está debilitando al Poder Ejecutivo? De ser así ¿se trata de un plan estructurado dirigido a acabar con el presidencialismo "a la mexicana" que de manera ineludible nos lleve también a un cambio de sistema político? ¿Se trata solamente de una "ocurrencia de ajuste" como parte de la caótica lucha por el poder que se está librando en el país? ¿Se consolidaría la democracia?

Aun cuando resulta atractivo enfocarse al ejercicio de dar respuestas amplias a los cuestionamientos señalados, nuestro propósito se limitará a determinar, bajo la óptica de sus respectivas funciones y atribuciones, si cada uno de los organismos autónomos puede influir en el mejoramiento de nuestra democracia y hasta qué grado; o si, a contrario sensu, tendrán una influencia negativa en el proceso de transición emprendido desde hace varios años y que se antoja inacabado y falto de rumbo.

En las tendencias que muestra el cambio de la arquitectura institucional nos proponemos analizar las dos que, según Ugalde están influyendo de manera definitiva en el diseño de las estructuras nacionales:

Dos tendencias aparentemente contradictorias están moldeando una nueva fisonomía del Estado mexicano en este siglo XXI. Por una parte, la creación de órganos

*autónomos para regular diversos aspectos de la vida política y económica del país. Por otra, la centralización de algunas funciones en el ámbito federal o el poder de atracción de ciertas funciones anteriormente delegadas a los poderes estatales y municipales, pero que hoy son asumidas por la Federación.*¹⁸⁸

Para este autor la creación de los OCA's se asemeja a "una partición o incluso fragmentación horizontal del Estado mexicano", históricamente sustentado en la teoría de los tres poderes tradicionales, en la organización federalista y en los gobiernos municipales hoy, según algunos tratadistas, seriamente amenazados. Este supuesto nos ha llevado a analizar los esquemas de varios países latinoamericanos, incluso de aquellos que han creado un cuarto poder o han regresado a esquemas centralistas que se suponían superados.

Desde luego, nada hay definitivo en tratándose de la soberanía popular, que puede dictar y conducir los cambios más inesperados, ya sea en climas pacíficos o en estados de turbulencia revolucionaria. Si la coyuntura ha privado sobre la cordura legislativa y nos ha conducido a abusar de esta

¹⁸⁸ Ugalde, Luis Carlos (2014): "En la marea de la baja calidad del Estado", *Nexos* núm. 437, mayo 2014, pp. 21-26

facultad soberana sembrando de numerosas modificaciones a nuestra Carta Magna, es tema primordial para todo estudioso, pero no es el tema de nuestro estudio, excepto al analizar las posibilidades democratizadoras de los organismos autónomos.

Iniciaremos este capítulo con unas referencias de conjunto, que sirvan de marco general a la cuestión principal, al sistema político mexicano y a las diversas modalidades de la administración pública del país. Con ambos instrumentos, el político y el administrativo, estaremos en posibilidades de situar a los OCA's, independientemente de las funciones que constitucionalmente les correspondan.

En el resto de epígrafes nos proponemos el análisis particular de cada uno de los organismos constitucionales autónomos, con la referencia correspondiente a su justificación jurídica, política y administrativa. Más que decidirnos por una u otra de las diversas opiniones vertidas sobre estos organismos, hemos procurado analizarlas de la manera más objetiva posible. Con una salvedad de carácter metodológico: creemos que para nuestros propósitos la clasificación más simple es la más pertinente. Es decir, asumimos que los diez organismos actualmente aprobados caben

en uno u otro de dos tipos: eminentemente administrativos o definitivamente políticos.

Finalizamos nuestro trabajo con un último epígrafe que nos da oportunidad de reflexionar sobre la necesidad de incluir en nuestra Carta Suprema un apartado específico sobre la naturaleza y necesidad de los organismos constitucionales autónomos.

3.1 BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

Introducción

A lo largo de su vida como nación, la clase política de México ha mantenido una lucha permanente para definir los sistemas de gobierno y de organización política más congruentes con la realidad y más idóneo con la cultura nacional.

Apenas roto el lazo colonialista, la nación ensayó la monarquía, único sistema de gobierno que se conocía hasta entonces. Luego probó la república y se congració con el presidencialismo federalista. Después regresó el centralismo inveterado y al final vinieron las reconciliaciones: un nuevo

federalismo y una República Restaurada y, de refilón, un imperio espurio de gobernanza imprecisa.

En el trasfondo de la lucha política prevalecían dos asuntos: una fuerte defensa de los intereses creados y de los privilegios adquiridos; y una confusión conceptual generalizada. ¿Qué buscaban? Por una parte, un sistema de gobierno no bien definido: presidencial o parlamentario o monárquico; por la otra, un sistema político: oligárquico o democrático; finalmente, un sistema de organización política: federalismo o centralismo. En realidad, se trataba de encontrarle cauce a una sociedad en construcción, en vías de definir su identidad y sumida en un trágico analfabetismo político. En medio de la escena, la polarización ideológica entre conservadores y liberales, ambos bandos atrincherados en posiciones irreconciliables.

En este capítulo nos proponemos esbozar dos conceptos fundamentales en la política mexicana. De un lado el federalismo y del otro el presidencialismo, con todas sus características, deficiencias y particularidades, considerando la práctica centralista en grados diversos, como campo de acción siempre presente en la vida nacional.

A manera de marco de referencia, hacemos un repaso histórico del acontecer político de México, a partir del inicio de la lucha independentista.

3.1.1 Antecedentes históricos

Desde sus inicios como nación independiente, una vez concluido el efímero imperio de Agustín de Iturbide, México adoptó el sistema presidencial democrático con separación de poderes como forma de gobierno. Aún en los años aciagos de la intervención francesa y la monarquía espuria de Maximiliano, Juárez mantuvo la dignidad de la institución presidencial.

La idea de descentralización política tiene en México raíces anteriores a la Independencia. Aunque su fin no era el de fortalecer al régimen interno sino los lazos con España, como parte de las llamadas Reformas Borbónicas en 1786 se establecen las intendencias, a las cuales se confirió autoridad administrativa, hacendaria, militar y de justicia; y en 1812 las provincias y las diputaciones provinciales al instituirse por un breve período la Constitución de Cádiz en la Nueva España.

En 1820, una vez reinstalado en la Nueva España el ordenamiento gaditano ambas jurisdicciones, provincias y diputaciones provinciales, con sus exigencias y protagonismos, tendrían importancia capital en el Congreso Constituyente de 1822-1823¹⁸⁹ que promulgaría el 4 de octubre

¹⁸⁹ La intención de las diputaciones provinciales, germen de la idea federal mexicana era mantener su soberanía y hacerla efectiva, más allá de cualquier utopía.

de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 4 expresa: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa popular federal".

Sin embargo, el primer antecedente histórico formal de la vida institucional de la nación¹⁹⁰ en forja lo encontramos en la instalación el 14 de septiembre de 1813 del Congreso de Anáhuac, también conocido como Congreso de Chilpancingo, convocado como constituyente por José María Morelos y Pavón y que habría de redactar la Constitución de Apatzingán¹⁹¹, finalmente promulgada en 1814.

¹⁹⁰Para algunos tratadistas este mérito lo comparte con la Constitución de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812 por el Virrey Venegas y desairada por su sucesor, el Virrey Callejas y luego abolida en 2014. Serna de la Garza (2013, 321) opina que "La Constitución de Cádiz de 1812 fue la primera norma de ese tipo y naturaleza que estuvo vigente en el territorio de lo que ahora llamamos México. Su vigencia en la Nueva España, interrumpida en 1814, continuó por un tiempo desde su re-establecimiento en 1820 hasta el 27 de septiembre de 1821, fecha en que se declaró la independencia de México respecto de España. (...)Sin embargo, y a pesar de la breve vigencia de la Constitución de Cádiz en nuestro país, puede afirmarse que tuvo una influencia e impacto importantes en el constitucionalismo mexicano". "Influencia de la Constitución de Cádiz en México". En *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. Daniel Barceló Rojas y José Ma. Serna de la Garza, Coordinadores. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Senado de la República, México 2013, p.321. Consultado el jueves 09 de octubre de 2014. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3525/21.pdf>

¹⁹¹La Constitución de Apatzingán condensa el pensamiento jurídico de los próceres insurgentes al mando de José María Morelos y Pavón, específicamente de éste, sintetizado en el documento *Sentimientos de la Nación*, discurso inaugural en la ceremonia de instalación del Congreso de Anáhuac. Fue promulgada siete años antes de lograrse la independencia del país y entró en vigor en las provincias en manos de la insurgencia. "Convocatoria al Congreso Constituyente de 1813", Revista *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera época, volumen 1, núm. 3, México junio 2009, pp. 176 y subsiguientes. Disponible en

Las circunstancias de la guerra impidieron su aplicación. Sin embargo, no es un documento menor¹⁹². Su dogmática contiene principios adelantados que se han mantenido en la tradición constitucional de México. Hace residir la soberanía "originariamente en el pueblo", consigna los derechos humanos y considera la división de poderes¹⁹³, especificando de manera clara que el poder supremo no se podía concretar en una sola persona o asociación "para asegurar que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder porque entonces la libertad fenece" (Carpizo 1996, 271)¹⁹⁴.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/24/dcl/dcl10.pdf>

¹⁹² "... el Congreso de Chilpancingo produjo un documento constitucional que nunca estuvo formalmente vigente en México, pero que representó la versión radical del liberalismo mexicano original. Y decimos que representó la versión radical puesto que la Constitución de Apatzingán declaró sin tapujos la independencia de México respecto de España, estableció el principio "fuerte" de soberanía popular, consagró la división de poderes, definió al Poder Legislativo como encarnación de la voluntad general, estableció el principio de igualdad de todos ante la ley (de una manera como no lo hizo el texto gaditano) y definió una serie de derechos fundamentales de seguridad, propiedad y libertades". José María Serna de la Garza, op. Cit p. 332

¹⁹³El texto precedente dice:

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

Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814. I. Principios o elementos constitucionales. Capítulo II. De la soberanía. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

¹⁹⁴Carpizo, Jorge (1996): "Estudios Constitucionales". UNAM-Porrúa. Quinta edición, México 1996.

En la parte orgánica del documento sobresale la forma de organizar el poder judicial y la configuración de los jurados de residencia, pioneros en la jurisprudencia mexicana en el manejo de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Por su parte, de la Cueva (1957, 1245) afirma que el régimen bicameral de 1824, responde a las exigencias del federalismo. Los diputados eran electos por el pueblo y los senadores por las legislaturas locales¹⁹⁵.

En el caso de México, al darse la Independencia, la adopción del modelo federalista surgió de varias comunidades provinciales que se unieron para formar una nación, cada una de las cuales cedió facultades a favor de un gobierno federado. Servando Teresa de Mier, a pesar de su reconocida simpatía por la causa republicana, consideraba que una federación "era el camino más directo a la disgregación"¹⁹⁶. Por su parte, Prisciliano Sánchez abogó apasionadamente por el federalismo¹⁹⁷. La idea federalista triunfó en el coro de las voces plurales¹⁹⁸.

¹⁹⁵Cueva, Mario de la (1957): "La Constitución del 5 de febrero de 1857", *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, tomo II, 1957, p. 124

¹⁹⁶"Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal, en el nombre, y central en la realidad.." Teresa de Mier, Fray Servando: "Profecías sobre la federación mexicana", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, octubre-diciembre 1962, núm. 48, p. 724

¹⁹⁷ "La principal dificultad y la más favorita con que se nos quiere espantar... es la imbecilidad en que suponen va a quedar la nación para resistir las agresiones extranjeras, por la separación gubernativa de sus

Por otra parte, la tentación centralista ha tenido presencia permanente en el ánimo político nacional. Tan temprano como 1836 y 1843 las luchas políticas internas produjeron dos constituciones centralistas. Esto impidió que el federalismo adquiriera presencia efectiva. Se evitó la disgregación territorial, pero no se logró la unidad política.

El retorno formal del sistema federalista se logró hasta 1857 con la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de ese año, en "cuyo artículo 40 se consagró de manera categórica dicha forma de gobierno. Sin embargo, aunque el federalismo retornó a la norma constitucional su aplicación efectiva fue bastante relativa" (Valencia 2003, 363)¹⁹⁹. Al

provincias; pero esto tiene más de ilusión o de malicia, que de solidez. Es verdad que en el sistema federado se divide la nación en estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene, a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas; mas inmediatamente, a menor costa, con mejor conocimiento y con mayor interés que el que pueda tomar por ellos una providencia lejana y extraña, cuya autoridad las más veces obra ignorante, o mal informada, y de consiguiente sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los estados en nada debilita la fuerza nacional, porque en ella en virtud de la federación rueda siempre sobre un solo eje, y se mueve por un resorte central y común". Sánchez, Prisciliano: "El Pacto Federal de la Anáhuac", México, 28 de julio de 1823. En Doralicia Carmona *Memoria Política de México*. Disponible en memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1823-PS.html. Consultado el 06 de noviembre de 2014.

¹⁹⁸ Reyes Heróles señala que "... no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido" y un mayor retardo en la toma de esta decisión "habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles...", *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1974, tomo II, p. 359.

¹⁹⁹Valencia Carmona, Salvador (2003): "En torno al federalismo mexicano". En Antonio María Hernández y Diego Valadés: Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie Doctrinas Jurídicas número 146. México 2003, pp. 359-380. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/19.pdf

contrario de lo sucedido en 1823, el dictamen de este artículo de la Constitución de 1857 al ser incorporado íntegro al *corpus* de la Constitución de 1917²⁰⁰, pasó sin debate alguno.

La inestabilidad política durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XIX y la prolongada dictadura de Porfirio Díaz llevaron a un férreo control del poder, reforzando la costumbre centralista que ha sido difícil de erradicar de la praxis política.

A causa de ello, aún hoy (2014) el federalismo es más retórico que efectivo, no obstante que al igual que su antecesora de 1857, la Constitución vigente en su Artículo 40 proclama: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

3.1.2 El federalismo mexicano

²⁰⁰ "En el dictamen se expuso: "... El artículo 40... consagra el principio federalista tan nítidamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma". *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, tomo V, p. 463.

Una de las características esenciales del federalismo mexicano es su reconocimiento de tres niveles de gobierno, cada uno de ellos con su propio ámbito de competencias. En el federalismo tripartita cada orden de gobierno tiene autonomía respecto a los otros dos, pero para problemas en común requieren de negociación y cooperación entre los tres niveles.

El artículo 73 enlista los asuntos que son competencia de las autoridades del nivel federal, en tanto que el artículo 124 indica de manera general que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Sin embargo, hay materias que por su propia naturaleza requieren ser atendidas en forma más directa, por lo cual competen a los tres niveles de gobierno, como es el caso de temas como la educación, la salud, la seguridad pública, el medio ambiente, etcétera, asuntos en los que deben actuar de manera coordinada. En el artículo 115 Constitucional se expresa que "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...".

Desde el punto de vista territorial, las partes integrantes de la federación mexicana son 31 estados y el Distrito Federal (artículo 43).

Carpizo opina (1996, 82) que el federalismo constituye una idea persistente cuya fuerza los mexicanos la relacionamos con la libertad. Sin embargo, más allá de su presencia constitucional, el propio Carpizo reconoce que "en las últimas décadas elementos centralizadores se han incrustado en la estructura federal y la han venido modificando... nuestro sistema se encuentra entre dos extremos que luchan: una idea y una realidad, y de confrontación e influencia se conforma, delimita y circunscribe el régimen federal..."

Esta no es una característica única del federalismo mexicano pues aunque en teoría existen modelos de organización política centralistas y federalistas, no se puede hablar de purismo ya que en la práctica ambos sistemas se entremezclan en diferentes grados.

En el modelo centralista las unidades administrativas gozan de cierta autonomía ya que el gobierno central transfiere algunas funciones a los gobiernos locales cuando con ello se logra mayor eficiencia operativa, sin que se pierda el control central.

En tanto que los países con un sistema federal, reportan grados de centralización del poder, recursos económicos y políticos en las dependencias radicadas en la ciudad sede de la federación sustrayéndolas del control estatal, en tanto que los gobiernos estatales aplican la misma medida con respecto a los gobiernos municipales.

Aunque el origen del federalismo en el país no está muy claro, existen dos teorías sobre su al respecto. La primera se refiere a la supuesta influencia de los Estados Unidos en los países de América, ya que fue la primera nación del continente en obtener su independencia y conformarse como un país federalista, aunque bajo circunstancias sustancialmente diferentes a las existentes en las incipientes naciones iberoamericanas.

La segunda teoría, que es la más aceptada, considera que el federalismo mexicano se da a partir de las provincias y de las diputaciones provinciales creadas por la Constitución de Cádiz en 1812, que formaron los primeros autogobiernos al consumarse la Independencia y más tarde, al inaugurarse la era constitucionalista devendrían en los Estados integrantes de la Federación.

Aunque la Constitución de 1824 plasmó en sus bases el pacto federal, en la práctica el país sostuvo un gobierno central débil, dado que el pacto constitucional realizado por

las incipientes entidades no tuvo fuerza suficiente para mantener el sistema federalista e impedir las amenazas de desintegración de la nación. Al respecto Casar (2010, 144-145) afirma que:

Si el sistema federal vigente entre 1824 y 1836 falló como forma de organización política, el centralismo surgido de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, no tuvo mejor suerte. El caos prosiguió y la guerra entre México y Estados Unidos, con un saldo de la pérdida de la mitad del territorio nacional, hizo patente que el centralismo político tampoco garantizaba la seguridad y mucho menos la integridad del territorio.²⁰¹

A partir de la promulgación de la Constitución de 1857 el federalismo fue formalmente el sistema de organización política. Durante la prolongada dictadura porfirista su vigencia práctica se diluyó en beneficio de un centralismo omnímodo, omnipotente y omnipresente. La Constitución de 1917 ratificó el sistema federal y municipal, sin que por ello menguara la eficacia de la práctica centralista.

Esta situación se acentuó de manera clara con el surgimiento y desarrollo del presidencialismo, fortalecido

²⁰¹ Casar, María Amparo (2010), *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, pp. 144-145.

con la unificación en un solo partido de los grupos políticos surgidos del movimiento revolucionario, que condujo a un férreo control del poder, centralizado en una sola persona, el titular del Ejecutivo federal, con el Distrito Federal como entidad jerárquica predominante.

En 1983 se modificó el artículo 115. Esta reforma impulsó un proceso de descentralización y redistribución del poder, en cierta forma, propició el pluralismo y la alternancia, primero en los gobiernos subnacionales (gubernaturas y municipalidades) y finalmente en la Presidencia de la República en el año 2000.

3.1.3 El sistema presidencial mexicano

Las opiniones entre los constitucionalistas mexicanos acerca del porqué el Constituyente de 1822-23 se decidió por el presidencial y lo consignó en la Carta fundamental de 1824 son diversas y divergentes. Jorge Carpizo (1996, 273-274) señala, al menos, las siguientes²⁰²:

"... Antonio Martínez Báez, Daniel Moreno, José C. Valadés y Jorge Sayeg afirman que se estableció un sistema presidencial (...) Moreno, Valadés y Sayeg sostienen que el sistema presidencial de 1824 se basó en el modelo

²⁰² Carpizo, Jorge (1996): "Estudios constitucionales", Editorial Porrúa-UNAM, quinta edición, México 1996

norteamericano, pero mientras para Sayeg el presidente gozó de una amplia autonomía política que lo constituyó en el verdadero centro de poder, para don José C. Valadés la supremacía y los mayores poderes se le concedieron al Congreso. (...) Jesús Reyes Heróles concuerda con el doctor José María Luis Mora en que la Constitución dejó al Congreso una autoridad sin límites, porque los liberales llegaban a los primeros congresos con un gran temor hacia el despotismo de un caudillo; tenían en su mente el ejemplo de Iturbide, y de aquí su defensa por el principio de la división de poderes y de la supremacía del legislativo. (...) Para Mario de la Cueva el sistema de gobierno siguió el establecido en la Constitución de Cádiz, ya que se fijaron escrupulosamente las facultades del Congreso y del presidente..."

El propio Carpizo encontró elementos suficientes en la Constitución de 1824 para concluir que se instauró un sistema presidencial sin tintes parlamentarios, con un Congreso fortalecido pero, a la vez, con un ejecutivo fuerte²⁰³. Del

²⁰³ Shugart y Carey exponen que el sistema presidencial posee cuatro características que lo conforman: a) La elección popular del Ejecutivo; b) Los periodos del Ejecutivo y del Legislativo son fijos, y la existencia de estos poderes es independiente de la voluntad política del otro. c) El Ejecutivo nombra y dirige la integración del gobierno. d) El presidente tiene constitucionalmente alguna intervención en el procedimiento legislativo, primordialmente con su facultad de veto, a través de la cual se trata de asegurar que el programa por el que fue electo, lo va a poder llevar a la práctica. Soberg Shugart, Matthew &

análisis de las facultades concedidas a ambas instancias, Ejecutivo y Legislativo, deduce numerosas coincidencias entre las constituciones de 1824 y 1917, no así con la de 1857, ya que en ésta el centro del poder se estableció en el legislativo unicameral, hasta las reformas del 9 de abril de 1874²⁰⁴.

En síntesis, se dice que en el sistema presidencial, el congreso crea la ley como instrumento de gobierno, el presidente la ejecuta y el Poder Judicial controla su constitucionalidad.

Por sobre las tendencias ideológicas absolutista y monárquica presentes al inicio de la vida independiente mexicana, prevaleció la idea republicana con el estadounidense como modelo democrático a adoptar en opinión de algunos de los ideólogos del independentismo.

John M. Carey (1992): "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992. Por otra parte, se considera que el aspecto más relevante, en este sentido, lo constituya el refrendo, institución por medio de la cual los actos del presidente deben ser firmados por el ministro o secretario del ramo para ser válidos. No obstante, para valorar el alcance exacto del refrendo ministerial, no debe olvidarse que los ministros o secretarios eran designados y removidos libremente por el rey o el presidente.

²⁰⁴ Las dos reformas a la Constitución de 1857 consideradas por muchos como las más trascendentales tuvieron lugar durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, cuando el Séptimo Congreso Constitucional finalmente confirmó, en el decreto del 25 de septiembre de 1873, la incorporación de las Leyes de Reforma (Decreto núm. 7) y, en el del 6 de noviembre del año siguiente, la restauración del Senado (Decreto núm. 8). Imer B. Flores: "La Constitución de 1857 y sus reformas: A 150 años de su promulgación", pp. 285-324. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf>

No obstante, "varias Constituciones estructuraron un sistema en el cual el centro del poder lo constituía el Legislativo. Como ejemplos se pueden citar: la Constitución Federal de Centro América de 1824, la del Uruguay de 1830, la de México de 1857, y las de Costa Rica de 1825, 1844 y 1859".²⁰⁵

En la conformación de los sistemas de gobierno de las emergentes naciones latinoamericanas, las ideas liberales impulsaron el sistema republicano frente al monárquico con un Ejecutivo fuerte pero no despótico, provisto con un cierto equilibrio de poderes.

Una mención especial conviene hacer a lo que se ha venido en denominar el presidencialismo "meta-constitucional". El modelo no es exclusivo de México. En realidad, muchos presidentes latinoamericanos acabaron concentrando los poderes en su persona. Los sistemas presidenciales latinoamericanos, unos más, otros menos, fueron acercándose o cayeron en sistemas, con algunas excepciones, en los cuales se concentraron la mayoría de las competencias en una persona hasta las dos últimas décadas del

²⁰⁵ Carpizo, Jorge (2006): "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina". *Boletín Mexicano de Derecho Constitucional*, núm. 115, enero-abril de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. Consultado el domingo 09 de noviembre de 2014. Disponible en el sitio <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art2.htm>

siglo XX. En nuestro país produjo el llamado *presidencialismo mexicano meta-constitucional*, como un modelo alternativo al caudillismo que vivió el país desde su independencia y que padeció América Latina hasta bien entrado el siglo XX²⁰⁶.

Las características notables que adquirió el "presidencialismo meta-constitucional" en el contexto político de México, llevó a Jorge Carpizo²⁰⁷ a marcar una diferencia entre sistema presidencial y presidencialismo.

A éste lo definió como el período en el cual el titular del poder Ejecutivo fungía como columna vertebral de todo el sistema político al adquirir facultades constitucionales²⁰⁸ y "meta-constitucionales", al ser a un mismo tiempo jefe de

²⁰⁶ La desesperación social ante las inestabilidades políticas y económicas, ante la creciente pobreza y carencias sociales, abrió las puertas al "caudillo", que supuestamente iba a resolver todos los problemas. El "caudillo" en América Latina fue un fenómeno de todo el siglo XIX y buena parte del XX. Con elementos cambiantes y "modernos" llegó hasta las últimas décadas y años del siglo pasado, como lo demuestra el neocaudillismo de Menem en Argentina, Fujimori en Perú, o Chávez en Venezuela, para no referirme a Castro en Cuba... Los sistemas presidenciales sólo pueden darse en contextos democráticos... no son regímenes presidenciales sino... degeneraciones y aberraciones políticas... Estas aberraciones (políticas) no fueron consecuencia del establecimiento de los sistemas presidenciales, sino de la realidad social, política, económica y cultural de muchos de los países de América Latina, y de factores externos, tales como las intervenciones militares, políticas o económicas que la región ha sufrido y sufre". Carpizo, 2002.

²⁰⁷ Jorge Carpizo es referencia obligado en este tema. Su obra *El presidencialismo mexicano* es clásica en la bibliografía política de México.

²⁰⁸ El artículo 89 (fracciones I a XX) establece las facultades y obligaciones del Presidente que son, entre otras, las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...; II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado...; III. Nombrar, con aprobación del Senado, a embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda...; IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales...;

partido, influir en la integración de los poderes Judicial y Legislativo, ejercer control sobre los medios de comunicación, dirigir indirectamente los procesos electorales, participar con voz de calidad en el proceso para designar a su sucesor en la Presidencia, asumir facultades de designación y remoción²⁰⁹ de los gobernadores de los estados, entre otras²¹⁰. El régimen presidencial diseñado en la Constitución fue convertido durante décadas en un régimen presidencialista, en el que el titular del Poder Ejecutivo - con el apoyo²¹¹ de un partido hegemónico²¹² era la primera figura del panorama institucional mexicano y quien arbitraba en última instancia todos los conflictos políticos.

El Presidente no solamente ejercía sus importantes y amplias funciones constitucionales²¹³, sino que contaba también con facultades "metaconstitucionales", según la

²⁰⁹ Esta facultad se ha reservado como exclusiva al Senado (Artículo 76, fracción V)

²¹⁰ Carpizo, Jorge (2002)

²¹¹ La desaparición de la hegemonía del PRI y del gobierno unificado fue el inicio del debilitamiento del sistema de presidencialismo autoritario en México... La elección federal de 1997 puso fin al "gobierno unificado" e inauguró la era del sistema presidencial con "gobierno dividido". Por primera vez en la historia de México, el Congreso de la Unión funcionó sin el control absoluto del partido oficial. Jorge Javier Romero (2007), "Adiós al presidencialismo", *Nexos*, núm. 356, 1 agosto, 2007, pp. 29-34

²¹² Para Sáenz "De Cárdenas en adelante, el Presidente, no el partido dominante como algunos aducen, ha sido el eje de la política y el garante de la unidad y defensa nacionales..." Liébano Sáenz (2014): "¿La forma es el fondo? *Milenio Jalisco*, Guadalajara, sábado 04 de octubre de 2014, p.2

²¹³ Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, Serie *Leyes y códigos de México*, México 2014, p. 153. Prólogo de Miguel Carbonell. El Artículo 89 señala las facultades y obligaciones del Presidente.

conocida denominación de Jorge Carpizo en su libro "El presidencialismo mexicano".

Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX y la primera del XXI, en paralelo con la alternancia del Ejecutivo Federal, el poder real del Presidente de la República disminuyó en virtud de varios factores: además del amplio pluralismo político y de una mayor participación de los partidos políticos por sí o aliados, surgió la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un nuevo árbitro en la escena nacional, una vez que sus atribuciones fueron notablemente fortalecidas mediante la reforma constitucional de 1994 que impulsó el presidente Zedillo.

En tanto, los gobernadores asumieron gran parte del poder perdido por el Presidente dándole mayor fuerza de decisión a sus respectivas entidades federativas, sin que ello significara la mejora del federalismo.

Para Serrano (2006), en un Estado constitucional no tienen cabida las atribuciones presidenciales sustentadas en la tradición política o en otras instancias similares²¹⁴, sin

²¹⁴ En un Estado Constitucional el poder se ejerce de manera transparente, no hay lugar para la existencia de facultades meta-constitucionales entendidas como derechos atribuidos por la tradición política y menos si esta es de corte autoritario. Sin embargo, el Estado constitucional reconoce que su fundamento está no sólo en el texto constitucional sino también en el contexto constitucional, esto es en la cultura. La cultura define y complementa los límites de los textos normativos. En el ámbito del Estado constitucional sin embargo sólo las expresiones culturales que propician la democracia tienen cabida. Serrano Migallón, Fernando (2006): "Facultades meta-constitucionales del Poder Ejecutivo en México".

dejar de reconocer la influencia de la cultura en los textos normativos.

Por su parte, Romero considera que, entre las facultades meta-constitucionales del Ejecutivo Federal mexicano, la de seleccionar a su sucesor era la más importante, ya que eso permitía una continuidad bastante cuestionable²¹⁵, pero que dio lugar a la prolongada permanencia del Partido Revolucionario Institucional, con sus diversas denominaciones, por siete décadas²¹⁶.

3.1.4 Reflexiones finales

Las expectativas puestas en el proceso de alternancia de 2000 quedaron muy lejos de cumplirse. Al final de todo el único resultado, positivo, consistió en el desplazamiento del partido hegemónico, pero no supuso ni se propuso alcanzar un

Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. Serie Estudios Jurídicos Número 33, Primera edición: 2006. Disponible en <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/colecciones/estudios/estudios-pdf/ej33.pdf>

²¹⁵ En realidad, México se inventa cada seis años, al gusto y talante de cada presidente, con independencia de su procedencia partidista.

²¹⁶ Tales facultades meta-constitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales... Dentro de todas las facultades meta-constitucionales del presidencialismo mexicano el control de la sucesión presidencial constituyó una de las más importantes. Jorge Javier Romero (2007, 33), op. cit.

nuevo diseño institucional que propiciara la reforma del Estado.

Al quedar desarticuladas las facultades metaconstitucionales del presidente, que en gran parte se sustentaban en la organización corporativa del Partido Revolucionario Institucional y en la cultura autoritaria y providencial creada en su torno, el vacío de poder creado no se cubrió de manera institucional, sino bajo la distribución arbitraria de las posiciones gubernativas.

De esta manera se formó el actual sistema presidencial, con un ejecutivo debilitado, un poder legislativo fortalecido y un Poder Judicial con gran influencia en las decisiones políticas. El otro brazo importante del proyecto democrático mexicano sigue siendo un federalismo sui generis de difícil definición.

En estas condiciones el diseño del marco jurídico y de las políticas públicas que exige la gobernanza, depende de la capacidad de negociación del Ejecutivo con los partidos políticos, tal y como aconteció con el Pacto por México.

La indefinición federalista ha propiciado una precaria gobernabilidad y un contexto fuertemente especulativo en lo que respecta al futuro del sistema político mexicano. En un intento por reforzar las condiciones de gobernabilidad, algunas voces se pronuncian en favor de un régimen

parlamentario que sin duda fortalecería la división de poderes. Otras se inclinan por la instalación de un régimen semi-presidencial.

En el fondo se insiste en la promulgación de un nuevo esquema constitucional que a su vez imponga orden en el marco jurídico y otorgue a la ley el imperio que le corresponde para alcanzar la convivencia y armonía sociales, fundamento de la gobernabilidad democrática, donde al Presidente corresponda ser más un factor de equilibrio que de control.

En ninguna de las opciones se hacen pronunciamientos por la creación de un sistema de administración centralista, no obstante que esto es práctica común en la política mexicana. Todo lo contrario: el clamor general se afinca en la disminución drástica de las medidas centralistas que todavía se padecen.

De ahí que, en un loable intento por definir el federalismo mexicano, Daniel Vázquez exponga que, más que una forma de organización administrativa basada en el sistema federal, México cuenta con una estructura territorial de tipo federal, pero materialmente está lejano de un verdadero federalismo, ya que más allá de lo estrictamente formal, el mexicano se caracteriza "por un alto grado de centralización, hasta el punto de darse la paradoja de que siendo un Estado

formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario" (Vázquez, 2013)²¹⁷.

Para este autor, el deterioro del federalismo y con ello de la organización del Estado mexicano se debe principalmente a dos causas: una estrictamente jurídica que fundamenta en las numerosas reformas al artículo 73 de la Constitución (alrededor de cuarenta reformas) mediante las cuales una y otra vez se han aumentado las facultades del gobierno federal en detrimento de las otorgadas a los gobiernos locales; y otra de tipo económico, que se da a través de un sistema de coordinación fiscal que les es impuesto a las entidades federativas, y en el que asumen un papel de franca subordinación en detrimento de su soberanía y de la autonomía municipal²¹⁸.

Para Ugalde (2014, 25) el reto central de la democracia mexicana en el siglo XXI es construir una mejor gobernanza basada en la rendición de cuentas²¹⁹ y el acceso a la información para que se conviertan en una práctica cotidiana que establezca las bases de instituciones sólidas de transparencia efectiva.

²¹⁷ Vázquez, Daniel M. (2013): "Federalismo en México o centralización". Consultado el jueves 06 de noviembre de 2014. Disponible en el sitio <http://danielmvazquez91.blogspot.mx/2013/12/federalismo-en-mexico-o-centralizacion.html>

²¹⁸ Vázquez, Daniel M., op. cit.

²¹⁹ Ugalde, Luis Carlos (2014): "En la marea de la baja calidad del Estado". Nexos núm. 437, mayo 2014, pp. 21-26

En el caso de los objetivos de nuestro trabajo, con base en las consideraciones anteriores, lo importante estriba en reflexionar acerca del grado de influencia que puedan tener los Organismos Constitucionales Autónomos en el logro de la arquitectura institucional pertinente para alcanzar la gobernanza a que alude Ugalde. Finalmente la creación de los OCA's no deja de ser una medida que propicia la debilidad gobernante del Ejecutivo Federal, en un contexto de elevada ingobernabilidad, corrupción abierta, e impunidad causada por omisión normativa generalizada.

Vienen a cuento las reflexiones de Concha Cantú en el sentido de que no es posible implantar ningún cambio de diseño institucional sin hacer referencia a las instituciones jurídicas, toda vez que, a final de cuentas, "el derecho se encuentra necesariamente presente como el medio de expresión e institucionalización de decisiones políticas... de él depende, en gran medida, que éstas efectivamente se lleven a cabo y no únicamente queden como intenciones en códigos y leyes..."²²⁰.

²²⁰ Concha Cantú, Hugo A. (2000): "La legitimidad del Estado mexicano", en González, María del Refugio y Sergio López Ayllón (Editores): *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera reimpresión de la primera edición, México 2000, capítulo IX, p. 344

3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

Introducción

En virtud de que la administración pública no puede concebirse al margen del sistema político nacional, en este capítulo hacemos un breve repaso de la administración pública mexicana, una vez que en el epígrafe anterior hicimos lo propio con el sistema político nacional.

Aunque suelen analizarse de manera separada, los especialistas consideran que se trata de dos procesos estrechamente interrelacionados e interdependientes, que necesariamente se articulan a través de tres variables: presidencialismo, Poder Ejecutivo y administración pública.

Al sistema político corresponde traducir las demandas y aspiraciones populares en requerimientos concretos de gestión, como paso previo para que las disposiciones programáticas satisfagan necesidades específicas, reales.

La evolución y desarrollo del aparato administrativo gubernamental federal puede apreciarse con el análisis histórico de la administración pública en México, que arroja los importantes cambios y adecuaciones realizadas, necesarios para adaptarla a las cambiantes y crecientes necesidades surgidas en la sociedad y planteadas al gobierno en épocas

sucesivas. Dada la carencia de cultura administrativa en los decenios iniciales de la vida nacional, es explicable que la mayoría de las medidas correctivas se dieran en un contexto carente de sistema, unidad orgánica y funcionalidad.

Por fortuna, la experiencia adquirida al paso del tiempo y los múltiples ensayos realizados, dejaron un conjunto de disposiciones jurídicas que, según Moreno (1980: 165), han permitido el fortalecimiento y la consolidación del derecho administrativo mexicano

(...)que ya estaba urgido, como acertadamente lo señalaban los juristas Fraga y Serra Rojas, de una revisión y actualización, dada la existencia de disposiciones jurídicas obsoletas que ya no respondían a la realidad histórica del México moderno. Dentro de las reformas jurídicas introducidas debe destacarse la promulgación en 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en vigor, que vino a ser el instrumento jurídico rector de la ordenación integral del aparato administrativo público, toda vez que las leyes anteriores eran meramente enunciativas, tanto de las dependencias del Ejecutivo como de sus funciones, pero no regulaban la administración pública federal concebida como unidad orgánica y funcional. Con la LOAPF se inicia la identificación y el seguimiento e identificación de los

organismos paraestatales y se establecieron los principios de normatividad y control de estos organismos, sentando las bases de su sectorización²²¹.

La nueva estructura normativa de la administración pública mexicana, está fincada en un sistema jurídico-administrativo vertebrado a partir de la Constitución²²² y explicitado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²²³ (LOAPF), y en los reglamentos interiores y manuales de organización interna de las dependencias del Estado, así como en los acuerdos internos de los secretarios y jefes de departamento.

En este epígrafe se analizan de manera sucinta el desarrollo histórico y las características operativas y normativas de la administración pública mexicana, así como de las entidades y organismos que la componen, aclarando que se trata únicamente de las dependencias y organismos administrativos incluidos en el área correspondiente al Poder Ejecutivo Federal²²⁴.

²²¹ Moreno Rodríguez, Rodrigo (1980): La administración pública federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 1980.

²²² Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

²²³ Publicada en el Diario Oficial de Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976.

²²⁴ En el artículo 70 párrafo 2 de la Constitución se establece que "el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos". En cuanto al Poder Judicial, en el párrafo dos del artículo 94 constitucional se estipula que "la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la

Asimismo, hacemos una breve referencia sobre las dos principales formas de organización administrativa reguladas por el artículo 90 constitucional, como son la administración centralizada y la administración paraestatal.

Otro punto del interés que tenemos en este apartado consiste en dejar claro el marco administrativo, no jurídico, que servirá de referencia obligada al estudiar los Organismos Constitucionales Autónomos.

3.2.1 Síntesis histórica

Desde 1821 la estructura de gobierno del país ha cambiado notablemente de cuatro secretarías de Estado con las que entonces se contaba (Guerra y Marina; Hacienda; Justicia; y Negocios Eclesiásticos) más el Despacho de las Relaciones Exteriores e Interiores, hasta la exuberante estructura que hoy tiene el Ejecutivo federal y en la que se agrupan tanto las entidades de la administración centralizada como los organismos de la paraestatal²²⁵.

Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes". En el mismo sentido, el artículo 100, párrafo 10, estipula que "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponderá a su Presidente"

²²⁵ Artículo 90 de la (CPEUM)

La expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836²²⁶, que introdujeron el sistema central unitario, no cambió el número de los ministerios. Sin embargo, el centralismo modificó sustancialmente la administración pública del país, ya que los estados pasaron a ser departamentos administrados por gobernadores, a quienes nombraba el presidente de la República y a él estaban subordinados.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX la prioridad gubernamental fue establecer el equilibrio político, por lo que una vez promulgada la Constitución en 1917 fue posible organizar un gobierno que restableciera la institucionalidad, así fuera únicamente formal. Correspondió a Carranza promulgar la primera Ley de Secretarías de Estado en el período revolucionario, en la cual se incluyeron algunas dependencias que respondían a la obligación de atender las necesidades sociales contenidas en el articulado constitucional y que representaban compromisos surgidos entre las distintas fuerzas políticas que participaron en la Revolución.

En el período presidencial 1930-1932 se expidió la Ley sobre Planeación General de la República con la finalidad de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del

²²⁶ Promulgadas el 29 de diciembre de 1836 por el presidente conservador José Justo Corro

gobierno, y de dinamizar el desarrollo social y económico del país.

La estructura de la administración pública fue modificada en diversas ocasiones durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940). Aunque prevaleció la separación en Secretarías y Departamentos, las secretarías reglamentadas ya tienen una denominación más moderna, específica y cercana a la actual. Por otra parte, se incluyeron dependencias con funciones más especializadas como, por ejemplo, los departamentos de Publicidad y Propaganda y el de Ferrocarriles Nacionales.

En el período gubernamental 1946-1952 el número de secretarías se elevó a trece, lo que dio por resultado que la plantilla del gobierno federal se incrementara de manera notable, con una tendencia que se ha mantenido hasta la fecha, en detrimento de la calidad administrativa. Doce años después el número de secretarías se elevó a quince y se mantuvieron tres departamentos.

Una intención importante a partir de 1946 fue la de modernizar y mejorar la estructura administrativa y, sobre todo, capacitar al personal para que reuniera características de eficiencia adecuadas a los puestos a desempeñar. El objetivo no se logró del todo por la práctica común de otorgar los puestos públicos como pago de favores políticos

recibidos y las promociones se establecieron con base en la antigüedad y no en el desempeño, como resultado del corporativismo y el clientelismo impulsados 50 años atrás.

3.2.2 Generalidades

El Presidente de la república, como Jefe de Gobierno, dentro de sus facultades tiene la de cumplir con las obligaciones y observaciones que el Congreso emite en materia de la administración pública federal.

Por administración pública federal únicamente debe entenderse el conjunto de dependencias y entidades paraestatales bajo la jurisdicción directa del Presidente de la República y que constituyen el aparato de gestión o estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

El instrumento jurídico regulador de la administración es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) emitida por el Congreso²²⁷, y de acuerdo a la cual la administración pública federal de México es²²⁸ centralizada (conformada por las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Oficina de la Presidencia de la República) y paraestatal (estrato del cual forman parte

²²⁷Texto vigente de la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada DOF 26-12-2013

²²⁸ Artículo 1 de la LOAPF.

los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos).

3.2.3 Administración centralizada

A) Las Secretarías de Estado

Las Secretarías de Estado tienen como objetivo auxiliar directamente al titular del Poder Ejecutivo en la gestión de los asuntos correspondientes a la competencia que a cada una de ellas les asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)²²⁹. Son coordinadas por el titular de la Secretaría de Gobernación²³⁰.

El número de Secretarías de Estado lo fija el propio titular del Ejecutivo quien, tomando en cuenta los requerimientos de la vida económica, política y social del país, propone al Congreso las reformas procedentes a la LOAPF en cuanto al número de dependencias, las competencias y modalidades de gestión que corresponderán a cada una de

²²⁹ Artículo 90 de la CPEUM

²³⁰ LOAPF, artículo 10.- Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes.

ellas. Actualmente (2015) se cuenta con 16 Secretarías de Estado.

Los titulares de las Secretarías tienen una función constitucional primordial: refrendar las decisiones presidenciales²³¹.

Los Secretarías ejercen sus funciones en las entidades federativas mediante las llamadas Delegaciones federales, cuyo objetivo principal es de coordinación con las autoridades estatales respectivas, además de gestionar y supervisar los proyectos y decisiones administrativas de sus oficinas centrales, materializadas en el territorio de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales.

B) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) fue creada el 15 de mayo de 2009 para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 90 Constitucional.

Tiene como objetivo la revisión y validación de los instrumentos jurídicos sometidos a la consideración del presidente de la república. Además, tiene la tarea de elaborar o coadyuvar en la elaboración de las iniciativas de ley que

²³¹ En el artículo 92 de la Constitución se estipula que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de estado a quien el asunto corresponde, requisito sin el cual no serán obedecidos.

la presidencia de la república presenta ante el Congreso de la Unión.

Otra de sus funciones es la representación legal del primer mandatario mexicano en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales que prevé la Constitución Federal, además de representarlo en todos aquellos juicios en que sea parte.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General de la Nación. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las otras dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería²³² se determinan las atribuciones de las unidades administrativas que la conforman.

C) La Oficina de la presidencia de la República

El Presidente contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y el seguimiento permanente y evaluación periódica de las políticas públicas, con el objeto de aportar los elementos requeridos para la toma de decisiones, independientemente de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de

²³²DOF del 15 de mayo de 2009

la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina²³³.

La Oficina de la Presidencia de la República maneja funciones estratégicas del Ejecutivo federal. En su órbita se encuentran la Secretaría Particular, la Coordinación de Asesores y la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, además de la Coordinación de Comunicación Social. Los titulares de estas unidades tienen igual jerarquía entre sí. Corresponde al Presidente nombrarlos y removerlos libremente. En la práctica, el Jefe de la Oficina de la Presidencia tiene una enorme influencia política.

3.2.4 La administración pública paraestatal

La administración pública paraestatal de México está conformada por los organismos descentralizados, los organismos paraestatales, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos.

El 14 de mayo de 1986²³⁴ fue publicada en el DOF la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) que controla, regula y ordena a los organismos paraestatales.

²³³ Artículo 8 de la LOAPF

²³⁴ La última reforma al texto vigente fue publicada el 11 de agosto de 2014.

El Presidente de la República agrupará por sectores definidos a los organismos paraestatales, tomando en cuenta el objeto propio de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que se atribuye a las Secretarías de Estado.

A.- Organismos descentralizados

Son organismos descentralizados²³⁵ las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

No obstante que se regirán por sus leyes orgánicas específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP)²³⁶ en lo que no se oponga a sus propias leyes²³⁷.

²³⁵ Artículo 45 de la LOAPF

²³⁶ Publicada en el DOF el 14 de mayo de 1986. Con motivo de las reformas realizadas a partir de 2012, la Ley ha sufrido numerosas adaptaciones, la última de las cuales se publicó en el DOF el 11 de agosto de 2014.

²³⁷ El artículo 8 de la LFEP señala: Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las

B.-Organismos paraestatales

Las paraestatales son entidades administrativas públicas creadas con el propósito de dotar a determinados programas gubernamentales de mayor flexibilidad operativa y especialización en su desarrollo.

Guardan con la administración centralizada una relación no jerárquica, sino de planeación, coordinación y evaluación, y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Jurídicamente se les concede una determinada autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del Estado, ya que este no prescinde de la tutela administrativa (Serra Rojas)²³⁸, ya que solamente delega funciones de dirección.

Algunos especialistas del derecho administrativo mexicano (Fraga)²³⁹ han sugerido que el Ejecutivo no tiene atribuciones para crear entidades con personalidad jurídica propia²⁴⁰, ya que esta es una facultad reservada al Congreso.

En el grupo de las paraestatales se encuentran importantes instituciones públicas que otorgan servicios públicos básicos (por ejemplo, el Instituto Mexicano del

demás atribuciones que les conceda la Ley. Artículo reformado el 09-04-2012 y publicado en el DOF de esta fecha.

²³⁸ Serra Rojas, Andrés: Derecho administrativo, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.

²³⁹ Fraga, Gabino: Derecho administrativo, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.

²⁴⁰ No obstante, la LOAPF en su Artículo 45 define que "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Seguro Social) y también diversas industrias productivas del sector público a las que se ha otorgado el carácter de estratégicas y prioritarias²⁴¹ como son los casos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otras.

En el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución se indican las áreas que se consideran estratégicas, en tanto que las prioritarias se señalan en los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución.

C.- Empresas de participación estatal mayoritaria

En el artículo 46 de la LOAPF se enumeran de manera general las empresas consideradas de participación estatal mayoritaria:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: 1) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario de más del 50% del capital social; 2) Que en la constitución de

²⁴¹ Artículo 6 de la LFEP

su capital figuren títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o 3) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria aquellas sociedades y asociaciones civiles en las cuales la mayoría de los asociados sean dependencias o empleados de la Administración pública federal.

D.- Fideicomisos públicos

Los fideicomisos del gobierno federal son aquellos entes públicos que la administración centralizada *per se* o mediante alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de impulsar áreas prioritarias del desarrollo, ya sea nacional o regional. Cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades paraestatales y se manejan mediante comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge

como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

3.2.5 Reflexiones finales

La administración pública en los gobiernos locales presenta una estructura muy semejante a la que encontramos en el gobierno federal, pero desvinculada de ella. Tiene la ventaja de una mayor eficiencia de gestión, dada su cercanía a los problemas que habrá de solucionar. En virtud de la centralización que existe sobre el gasto público, normalmente carecen de recursos para emprender grandes obras de infraestructura.

Un fenómeno reciente que afecta a la administración pública de México, como un reflejo de las medidas de carácter político, es el de la recentralización de funciones ejecutadas anteriormente desde las localidades y que reasume la Federación presuntamente para limitar el abuso del poder o la ineficacia con la cual funcionan los gobiernos estatales y municipales. Algunos ejemplos característicos corresponden a materia electoral, manejo y administración de los recursos hídricos, más recientemente en educación con la reforma educativa de 2012, así como un Código Penal único²⁴².

²⁴² El documento incluye las reglas que deberán seguir todos los juicios orales en el país y, a más tardar en junio de 2016, sustituirá a los 33

Finalmente, enfatizamos el hecho de que los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's), no obstante su carácter jurídico particular, no tienen una personalidad ajena a la del Estado mexicano, pues si bien no se integran al Poder Ejecutivo, precisa reconocer que son parte de la administración pública, y por ende, coadyuvan a lograr los objetivos de gestión que se propone el gobierno mexicano.

Dos motivos justifican la creación de los OCA's: a) la búsqueda de mayor eficacia en el desempeño de las funciones administrativas; y b) la necesidad de transparencia y legitimidad de las funciones prioritariamente políticas y electorales, toda vez que la lucha política al seno del Congreso se ha reducido a la pelea por las posiciones políticas, en detrimento del interés social. "Contamos con un Congreso limitado al proceso legislativo... [que] ha dado paso a la ingobernabilidad..."²⁴³

códigos en la materia que actualmente existen: el federal y los 32 locales.

²⁴³ Diego Valadés en entrevista concedida a Proceso y publicada en el número 2013 del 31 de mayo de 2015, pp. 6-9.

3.3 LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

Introducción

Una de las debilidades del régimen político mexicano lo constituye la ausencia de una estructura institucional que soporte al Estado y lo legitime ante la sociedad más allá de las vicisitudes políticas circunstanciales. Instituciones que inspiren confianza en el ciudadano.

La fuente de las deficiencias en este terreno tiene un centro inobjetable: el presidencialismo sin controles que asentó sus reales por más de setenta años en la vida política nacional. Hasta 1997²⁴⁴ la voluntad de un sólo hombre había determinado los límites, alcances y aún la existencia de las instituciones y éstas se creaban, conformaban y "justificaban" de acuerdo a criterios coyunturales, sin base en un plan de largo aliento.

Ante esta vulnerabilidad del Estado, que se transformó en desconfianza ciudadana en alto grado, se crearon las instituciones autónomas cuyo ser y proceder, se pensó, no tuvieran más límites que los dictados por el bien público, ajenas en lo posible, a los organismos oficialmente

²⁴⁴ En las elecciones federales de ese año por primera vez el hasta entonces mayoritario Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso dando lugar a un gobierno dividido.

representativos, no obstante que esta situación se dio en un clima político de profunda crisis de la representatividad.

Burdeau (1977) opinó, hace ya 38 años, que la representación política ha perdido terreno y que "actualmente la confrontación democrática está rebajada a grupos luchando por dividir el pastel dentro de la administración"... Son ahora los grupos de presión y las manifestaciones de la calle los instrumentos de poder frente a la crisis de la representación política: "el representante popular ha sido desplazado por los grupos de presión". Concluye su reflexión señalando que "debe fortalecerse la representación popular, reintroducirse la democracia institucional y democratizarse a la administración para que llegue al pueblo"²⁴⁵.

Teniendo el ejemplo virtuoso del Banco de México, pero dejando de lado la experiencia poco placentera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la brevemente exitosa del Instituto Federal Electoral, se tomó la medida de conformar los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's) bajo la premisa de *empoderar* a la ciudadanía en circunstancias en las cuales la participación ciudadana

²⁴⁵ Burdeau, Georges: Crisis de la democracia política. Conferencia impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social. México, D. F., junio de 1977. Inédita.

carece de condiciones jurídicas y cauces válidos²⁴⁶... excepto la calle, como bien señala Burdeau.

En este epígrafe hacemos un repaso de los OCA's en vigor y nos proponemos reflexionar sobre el impacto que tienen, o pudieran tener, en un proceso cuyo objetivo final sería el logro de una democracia madura.

3.3.1 Antecedentes y fundamentos de los OCA's en México

En el marco de las frecuentes y profundas crisis económicas y políticas presentes en la sociedad mexicana durante la segunda parte del siglo XX, y la generalizada incertidumbre que dichas convulsiones produjeron a nivel internacional, en 1994 se otorgó autonomía al Banco de México (Banxico), en 1996 al Instituto Federal Electoral (IFE) y en septiembre de 1999 se conformó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como organismo autónomo y salió de la órbita directa del Poder Ejecutivo.

Durante doce años, a partir de 1970, las finanzas mexicanas se manejaron bajo criterios políticos, en menoscabo de la correcta operatividad de las variables económicas y

²⁴⁶ "... faltan vectores para canalizar la inconformidad que hemos dejado que se azolve a lo largo de décadas. Uno de los más importantes es un sistema adecuado de acceso a la justicia. Si no tenemos procedimientos adecuados para acceder a ella, se producen expresiones de violencia". Diego Valadés, entrevista en Proceso ya citada, p.6.

financieros y de su interrelación con las economías extranjeras. El caos que esta situación producía tuvo su punto culminante el 1° de septiembre de 1982 con la nacionalización de la banca, en medio de una aguda crisis financiera (Sánchez, 1982)²⁴⁷. De hecho, se trató de un proceso de estatización, toda vez que en el esquema operativo (que incluía banca pública y privada con participación restringida de la banca extranjera), los bancos eran propiedad de nacionales²⁴⁸. El problema se agravó cuando éstos incurrieron en elevado endeudamiento en el exterior que resultó impagable. Los recursos así obtenidos se desviaban hacia actividades no productivas dando por resultado que el capital de los ahorradores mexicanos se fuera al extranjero vía pago de deuda privada.

Por otra parte, durante los años aciagos (1981-1982) el Estado mexicano comprobó que los instrumentos de políticas

²⁴⁷ "El antecedente financiero inmediato de la iniciativa nacionalizadora es la quiebra de las finanzas públicas; la impotencia para saldar la escandalosa deuda externa (noventa mil millones de dólares al término de 1982); dos devaluaciones catastróficas en 1982 (febrero y agosto); inflación anualizada del 100 por ciento; colapso del comercio exterior; y abatimiento de las reservas del Banco central, por la dolarización y la fuga de divisas...". Luis Sánchez Aguilar (1982): "Nacionalización de la Banca en México. Hacia la superación de la crisis". Consultado el lunes 01 de diciembre de 2014. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/7/est/est20.pdf

²⁴⁸ "El Banco de México fue, durante mucho tiempo el intermediario orgánico entre el Estado y la banca privada (...) los instrumentos de política económica... ahora beneficiaban a la banca privada y debilitaban al Estado y a la economía. Por ello, decidió dar fin a la estructura legal del Banco de México, S. A. que hacía de éste una fuente de poder en contra del Estado. Por ello, el Banco de México (dejó de ser) sociedad anónima..." María del Carmen Solórzano: "Nacionalización bancaria". Consultado el lunes 01 de diciembre de 2014. Disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/7/est/est22.pdf

económicas y financieras aplicadas en consenso con los banqueros e inversionistas mexicanos se le revertían. Como parte del remedio aplicado a esta situación, el Banco de México cambió su estatus de Sociedad Anónima y dejó de ser intermediario del gobierno con la banca privada (Solórzano)²⁴⁹.

Dentro del proceso de negociaciones que involucraron el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la banca regresó a manos privadas en el sexenio 1988-1994 y Banxico fue declarado organismo autónomo en 1994.

Puesto que en nuestra práctica política suele reducirse el terreno democrático a lo puramente electoral, resulta lógico que el segundo organismo constitucional autónomo que surgiera en México haya sido el Instituto Federal Electoral (IFE), que en etapas sucesivas tendría notable importancia en el proceso de transición a la democracia. Finalmente, como parte de la reforma político-electoral, el 10 de febrero de 2014 se convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE), con jurisdicción en todo el país, en una decisión de carácter eminentemente centralista.

Por lo que se refiere a la defensa de los derechos ciudadanos, desde el punto de vista histórico el primer antecedente se remonta al siglo XIX con la promulgación de la

²⁴⁹ Op. cit.

Ley de Procuraduría de Pobres que promovió Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí.

En adelante, y como respuesta a una fuerte demanda social en el país y bajo la influencia directa de las transformaciones jurídicas en derechos humanos que se dieron en la esfera internacional, en la segunda mitad del siglo XX surgieron en México diversos órganos públicos en los niveles municipal y estatal, el Distrito Federal y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con respecto al gobierno federal, el 13 de febrero de 1989 en la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Derechos Humanos y el 6 de junio de 1990 por decreto presidencial se constituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como organismo desconcentrado sectorizado en dicha Secretaría. Posteriormente, mediante reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 1992 se adicionó el apartado B del artículo 102 para elevar a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Finalmente, el 13 de septiembre de 1999 se otorgó a la CNDH el rango de Organismo Constitucional Autónomo.

La ola inicial creadora de OCA's finalizó el 07 de abril de 2006 al otorgarle la autonomía constitucional al Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Finalmente, y como parte de los acuerdos incluidos en el Pacto por México, en 2013 se crearon tres nuevos OCA's y cuatro en 2014, incluyendo el cambio de IFE a INE.

3.3.2 Características legales e institucionales de los OCA's mexicanos

Los Organismos Constitucionales Autónomos²⁵⁰ (OCA's)²⁵¹ "... de acuerdo con la doctrina, son aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen [orgánicamente] en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado..."²⁵²

²⁵⁰ Para Cárdenas Gracia la idea de "órganos constitucionales" se ha tomado de Jellinek, pues en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría General del Estado* hay una teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional* (1926), los distingue de los órganos administrativos. Jaime F. Cárdenas Gracia (1997): "Esbozo para un estudio comparado de las constituciones centroamericanas". Instituto de Investigaciones UNAM, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXX, núm. 88 enero-abril 1997. Disponible

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/88/art/art3.htm>

²⁵¹ Para Guerra Reyes (2014) los órganos constitucionales autónomos surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, "sin embargo, el concepto doctrinal que hace referencia a éstos surge a partir de finales del siglo XIX, en obras tales como las del célebre tratadista Jellinek denominadas "Sistema de los derechos públicos subjetivos" y "Teoría general del Estado" en las que maneja una teoría de los órganos constitucionales; asimismo, otros tratadistas como Santi Romano en Italia, o García Pelayo en España también se han ocupado de enriquecer las teorías clásicas de la división de poderes". Guerra Reyes, Laura Isabel (2014): "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Agosto 2014. Disponible en www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

²⁵² Jorge Fernández Ruíz (1997): "Personas jurídicas de Derecho Público en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Boletín Mexicano de*

La autonomía de los órganos constitucionales únicamente denota ausencia de subordinación jerárquica en el desempeño de sus funciones. El otorgamiento de personalidad y patrimonio propios obedece a la necesidad de darles autonomía técnica, normativa y presupuestal con el fin de que cumplan los cometidos en su cargo. La autonomía técnica implica el no sometimiento de los organismos descentralizados autónomos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables por lo general a todas las dependencias centralizadas del gobierno. Por lo que se refiere a la autonomía normativa, ésta se traduce en la facultad de darse tanto su propia organización interna como su reglamento interno. La autonomía presupuestal le permite el manejo independiente de sus recursos.

Ahora bien, como estos órganos tienen autonomía en relación a los poderes clásicos del Estado, pero no ante el mismo Estado del cual forman parte, se les debe considerar órganos de derecho público, con lo cual queda clara la pertenencia de los órganos constitucionales autónomos a la maquinaria estatal, es decir, a la Administración Pública Federal.

Toda vez que los OCA's se han creado en México para realizar funciones antes reservadas al Ejecutivo, generalmente se asume que la autonomía de estos organismos se relaciona solamente con éste Poder²⁵³, pero en realidad la autonomía deben ejercerla de manera amplia por tratarse de órganos técnicos de control

"... que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder... y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional... y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución con el fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente... Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado".²⁵⁴.

Estos organismos son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por

²⁵³ Ugalde, por su parte, opina que "la creación de nuevas autonomías se asemeja a una partición o incluso fragmentación horizontal del Estado mexicano"²⁵³. Ugalde, Luis Carlos (2014): "En la marea de la baja calidad del Estado". Nexos núm. 437, mayo 2014, pp. 21-26.

²⁵⁴ Jaime Cárdenas Gracia op. cit.

otros órganos, salvo por el Tribunal Constitucional cuando se trate de conflictos competenciales.

Con base en lo anterior se afirma que en varias Constituciones contemporáneas, incluyendo la de los Estados Unidos Mexicanos, existen diversos órganos constituidos que realizan funciones del Estado, pero que no se enmarcan en el esquema tradicional de división de poderes, aunque están sujetos a ciertos mecanismos de rendición de cuentas frente al Legislativo. Según Huerta Ochoa "esto refleja una ruptura en el esquema tradicional de división de poderes y reafirma la concepción moderna de distribución funcional²⁵⁵". Refiriéndose al sistema político mexicano Ugalde opina que

Si en el siglo XIX se plasmó en las constituciones liberales una forma de gobierno republicana y federal con tres poderes públicos -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, en el siglo XXI la nueva Constitución se asemeja más a tres poderes y medio: los tradicionales más una suma de autonomías que en conjunto son una fuerza significativa que puede

²⁵⁵ Carla Huerta Ochoa (1998): "Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto de 1998. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=92>

*contrapesar ciertas áreas del funcionamiento de los tres poderes de gobierno, notablemente el Ejecutivo.*²⁵⁶

Así pues, frente a la cambiante dinámica social el principio de la división de poderes se ve obligado a flexibilizar su concepción clásica y, sin llegar a crear un cuarto poder²⁵⁷, admite la interpretación funcional que instituye organismos colaterales que no caen en la órbita organizacional de ninguno de ellos.

La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y trasnacionales²⁵⁸.

Quizá no sea la estrategia apropiada. El tiempo lo dirá. Sin embargo, el objetivo que se persigue resulta claro:

²⁵⁶ Ugalde, op. cit.

²⁵⁷ "Debe tenerse cuidado en no aplicar el esquema reduccionista de la separación de poderes a las relaciones de control. En la mecánica de las relaciones de poder según Montesquieu, hay un ámbito de exclusividad en las atribuciones de los órganos de poder, que no puede ser rebasado". Diego Valadés Ríos (2000): "El control del poder". Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda edición 2000, p. 96.

²⁵⁸ Iván Oré Chávez (): "Sobre la autonomía constitucional del Seguro Social"

evitar la concentración del poder en uno o dos (Valadés 2000: 2-3)²⁵⁹. En todo caso, lo interesante sería determinar la fuente original que impulsa ese intento, si del ámbito económico-empresarial²⁶⁰, como parece ser, o es parte del juego que todos juegan: la lucha contra el poder o la lucha por el poder²⁶¹.

3.3.3 Logros, controversias y retos de los OCA's

La especialización de cada uno de los OCA's determina sus funciones particulares y limita su universo. Aplicando un criterio amplio podemos decir que sus funciones son administrativas o políticas, según se incline el peso de las funciones hacia uno u otro lado.

²⁵⁹ "Lo que en el fondo se agita es la preocupación secular por evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia. Ahora bien, independientemente de las expresiones que se utilicen, y de las contradicciones semánticas que suponga, separar los poderes o controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad. Tanto mayor sea la órbita de influencia del poder, tanto más restringida será la de las libertades individual y colectiva, y viceversa... El control del poder supone dos niveles distintos de acción: por un lado los que el poder se autoaplica y, por otro, los que resultan de la actividad ciudadana". Diego Valadés Ríos (2000). Op. cit.

²⁶⁰ Poderes fácticos, se les llama en México y se localizan en las elites económicas y en las esferas de los medios de comunicación masiva, fundamentalmente la televisión.

²⁶¹ "La lucha contra el poder no debe ser confundida con la lucha por el poder. Si bien en muchas ocasiones parecen darse de manera simultánea, se trata realmente de dos formas distintas de expresión. Esa lucha contra el poder también se caracteriza por manifestaciones diferenciadas: o bien se procura la modificación (racionalización) del aspecto y el contenido del poder, o bien se plantea la dilución del poder mismo, en este último caso para convertirlo en una especie de *criptopoder* en manos de grupos que lo ejercen al margen de cualquier tipo de control y amparados en argumentos de eficacia del mercado. O bien, se plantea la sustitución de un poder por otro, mediante el desplazamiento violento. (Valadés op. cit. p. 4)

Sin embargo, de manera general podemos señalar que sus funciones principales son concretar la satisfacción de las necesidades colectivas o el interés público, a través de sus actos administrativos normativos autónomos e independientes de regulación, reglamentación, vigilancia y control sobre un área determinada del sector público.

En todo caso su misión sustantiva no es otra que la de suplir a las ramas del poder público en las deficiencias orgánicas que originan su misma naturaleza.

Para Guerra Reyes (2014, op. Cit) de manera adicional a las tres funciones tradicionales (ejecutivas, legislativas y judiciales) atribuidas a los órganos de poder del Estado Mexicano, al crear los organismos autónomos el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional algunas funciones que el Ejecutivo desempeñaba de manera ordinaria y que ahora son atribuciones de los correspondientes organismos autónomos. Ya estaban contempladas en la Constitución las funciones de protección a los derechos humanos (Apartado B del artículo 102 constitucional); la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional atribuida al BANXICO, según lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 28 de la Ley Fundamental (BANXICO); la función electoral, conforme a la Fracción V del numeral 41 del texto constitucional; la

función de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), conforme a lo dispuesto por el apartado B del artículo 26 constitucional, en cuyo párrafo segundo dispone la creación del INEGI.

Las funciones desarticuladas del Ejecutivo para otorgarlas a los OCA's respectivos son las de evaluación de la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional, conforme a lo dispuesto en la fracción IX. del artículo 3° constitucional cuya responsabilidad recae en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el acceso al derecho a la información pública y la protección de datos personales (fracción VIII del apartado A del artículo 6° constitucional y cuyo garante es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); la evaluación del desempeño de los programas de la política de desarrollo social, conforme a lo dispuesto en el apartado C del artículo 26 constitucional, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); la función de garantizar la libre competencia y concurrencia y el funcionamiento eficiente de los mercados (párrafo 14 del artículo 28 constitucional) que coordinará la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE); y finalmente la

función dedicada al desarrollo eficiente de la radiodifusión, las telecomunicaciones y el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, cuya responsabilidad corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

Por su parte Salazar (2014, 47) considera que sería interesante realizar una taxonomía de esas autonomías para identificar sus particularidades, ya que del conjunto apenas se pueden mencionar algunas generalidades, como que son órganos que realizan tareas de enorme relevancia estatal, pero más allá del carácter autónomo constitucional compartido, cada uno es muy diferente de los otros, ya que mientras "algunos son órganos de garantía de derechos, otros instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias, técnicas, punitivas o de investigación. Además, unos brindan servicios a los gobernados, otros actúan ante el Estado y unos más gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados"²⁶². Esto es indicativo de que se requiere incluir en la Constitución un capítulo específico que norme a los organismos autónomos.

²⁶² Pedro Salazar Ugarte (2014): "Las demasiadas autonomías". *Nexos* núm. 434, febrero de 2014 pp.46-47

3.3.4 Potestades, origen, fundamento y desarrollo

Las características principales de los OCA's son autonomía e independencia, no en grado absoluto, sino hasta los límites que les impongan la Constitución y la ley reglamentaria respectiva.

Según Espinoza, la autonomía es un mecanismo constitucional relevante en el sistema jurídico, porque a través de él las autoridades sujetan su actuación al imperio de la ley y al Estado de Derecho.²⁶³

La autonomía así considerada implica libertad para manejar asuntos administrativos, financieros y técnicos. La independencia como característica de los OCA's se refiere a la interdicción de los demás poderes públicos en los asuntos y funciones propios de los OCA's.

²⁶³ "En este sentido, la *autonomía* de cada una de las autoridades políticas tiene que estar garantizada no sólo en la Ley Fundamental sino también debe encontrarse complementada en las leyes orgánicas respectivas, que regularán las formas en que ejercerán su competencia y las sanciones en caso de invasión a la misma de parte de otras autoridades... Por lo tanto, el vocablo anterior es el principal elemento para determinar la naturaleza jurídica y el círculo de actuación de todos los organismos públicos, mediante el cual podrán funcionar su accionamiento sin limitaciones o restricciones y obedeciendo solo la voluntad general plasmada en el derecho". Espinosa Magallón, Jesús: "Organismos Constitucionales Autónomos. La instalación de un Tribunal Constitucional en México". Ponencia presentada en el *Foro de Consulta Nacional para la Reforma Constitucional SCJN*. Consultado en el sitio www.scjn.gob.mx/reforma/Foro/VerPropuesta1.asp?P=567, el 11 de julio de 2010.

Por su parte Cárdenas Gracia (2000: 159-244)²⁶⁴ considera que son al menos cinco las características de estos organismos²⁶⁵: 1) inmediatez o que deben ser establecidos en la Constitución; 2) esencialidad o ser necesarios para el Estado democrático de derecho; 3) dirección política o que participen junto con los poderes tradicionales con atribuciones que ningún otro órgano puede desarrollar; 4) paridad de rango; y por último 5) autonomía de tipo orgánica, funcional, jurídica, administrativa, política y presupuestal²⁶⁶.

Un punto de gran interés se refiere al análisis de los criterios que se siguieron para decidir la creación de estos organismos, más allá del argumento político. Conforme a este catálogo de características propuesto por Cárdenas, hay OCA's

²⁶⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F., "Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a. ed., México, 2000.

²⁶⁵ En este sentido Cárdenas Gracia parece coincidir con García Pelayo, quien apuntó que los criterios a aplicar en cuanto a la legitimidad de los organismos autónomos son cuatro: 1) *rango constitucional*; 2) *participación en la dirección política del Estado*; 3) *presencia constitutiva*; y 4) *relaciones de coordinación con otros poderes*. García Pelayo, Manuel (1981): "El Status del tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1, 1981, pp. 11-34. Citado por José Luis Caballero Ochoa (2000) en *Los Órganos Constitucionales Autónomos. Más allá de la división de poderes*". Universidad Iberoamericana, *Anuario del Departamento de Derecho*. Núm. 30 p. 156. México 2000.

²⁶⁶ Además de Ackerman, los tratadistas mexicanos más involucrados en el estudio de los organismos constitucionales autónomos son Jaime Cárdenas Gracia, José Luis Caballero e Ileana Moreno. Si bien estos autores retoman y analizan ampliamente la obra de García-Pelayo, no aceptan sus categorías como elementos necesarios para la existencia de un OCA, y más bien los asumen como "tipos ideales" aplicables al estudio de este tipo de instituciones.

del Estado mexicano que no cumplen con todas o con alguna de estas características; en cambio sí lo hacen con las señaladas por García Pelayo. Ackerman (2010: 8-9) pone dos ejemplos determinantes: 1) el Banco de México no es esencial (segunda característica de Cárdenas) como organismo autónomo, ya que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ejercer las funciones del Banco con toda propiedad. De hecho, la autonomía se le otorgó al Banco atendiendo recomendaciones internacionales. En cuanto a la tercera característica, estrictamente hablando solamente el Instituto Nacional Electoral (INE) participa directamente en los asuntos políticos del país, aunque su autonomía se ve cuestionada por las atribuciones otorgadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)²⁶⁷. Abundando con los ejemplos, las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) son francamente débiles, puesto que sólo emite "recomendaciones" que carecen de fuerza vinculatoria. El propio Cárdenas Gracia reconoce que en la práctica política mexicana los OCA's no tienen paridad de rango con los poderes formales. Por otra parte, presupuestalmente los organismos dependen de la decisión de la Cámaras de Diputados, que les asigna una determinada

²⁶⁷ Está regulado por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por su propio Reglamento Interno.

partida para sus gastos operativos. En este aspecto, los OCA's proponen, el Congreso dispone²⁶⁸.

Asimismo, Cárdenas Gracia²⁶⁹ hace notar la incongruencia que encuentra en la señalada autonomía de estos organismos, "ya que al ser elegidos los titulares por el Poder Legislativo y las designaciones pasan por acuerdos de los partidos políticos, naturalmente son usados como instrumentos de éstos y así dejan de cumplir con su función de *despartidocratizar* (sic) al Estado" lo que pone en entredicho su legitimidad y vulnera la transparencia de sus acciones.

Por otro lado, ya que es inevitable que los integrantes de los OCA's sean designados por el Congreso²⁷⁰, al menos sería deseable que los sectores sociales fueran considerados "en un ejercicio transparente, abierto al público, libre, en donde se involucre a la sociedad mediante el conocimiento pleno, de esta manera el peso de la ciudadanía contrarrestará a los partidos, al reparto de cuotas políticas"²⁷¹. Esta propuesta empoderaría a la ciudadanía ya que la

²⁶⁸ Por desgracia, tampoco el hecho de estar establecida en la Constitución garantiza su plena autonomía. El viernes 29 de mayo una simple disposición administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) revocó una decisión asumida por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) sin siquiera consultar al Consejo de éste organismo. "Tumba CNTE evaluaciones". El Norte, sábado 30 de mayo de 2015, p. 01

²⁶⁹ Cárdenas Gracia, Jaime: op. cit

²⁷⁰ Se refiere a los organismos constitucionales autónomos de competencia para cada una de las entidades de la federación, que usualmente replican la función de los organismos federales. En el caso del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) su autonomía sería parcial, ya que corresponde al Poder Ejecutivo nombrar a su presidente.

²⁷¹ Cárdenas Gracia, Jaime: op.cit.

representatividad a través de los legisladores (más apegados a su partido que a sus electores) no deja de ser severa y razonablemente cuestionada.

Por su parte, Caballero (2000: 176) advierte que los organismos constitucionales autónomos contribuirían o sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y equilibrio de los poderes mismos porque efectivamente se constituyen en un contrapeso eficiente, porque producen mecanismos de control constitucional y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales²⁷².

Sobre este mismo asunto de las características exigibles a los organismos constitucionales autónomos, Ackerman (2010: 3) señala la existencia de dos enfoques teóricos dominantes para analizar los OCA's. Un enfoque *maximalista* que es el que sostiene García Pelayo²⁷³; y otro enfoque al que denomina *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

²⁷² Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 30, 2000, p. 156.

²⁷³ García Pelayo, Manuel: op. cit.

sería automáticamente un organismo constitucional autónomo”²⁷⁴.

Ackerman apunta que surgen serios problemas del análisis de ambos enfoques. Considera que el minimalista es un enfoque que tiene como fuente una argumentación ajena: el Tribunal Constitucional de España, al que alude García Pelayo, es un ente totalmente diferente a los OCA’s contemplados en la Constitución mexicana. La analogía en tales circunstancias es imposible de establecer. Por estos motivos propone un enfoque “integrador”.

Este tercer esquema surge de la necesidad de evitar “la proliferación de nuevos organismos autónomos sin el acompañamiento de una adecuada teoría constitucional y visión histórica” (Ackerman 2010: 18). Ackerman considera que un proceso acumulativo de atomización organizacional (en el que estamos incurriendo desde 2013) puede conducirnos a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forma parte cada uno de los OCA’s.

Para anular esta posibilidad destructiva, Ackerman sugiere “construir una “integración” propia que corresponda a la dinámica institucional y los procesos políticos

²⁷⁴ Ackerman M., Jonh (2010): “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en América Latina”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 2010. Consultado el miércoles 08 de enero de 2014 en el sitio <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>

contemporáneos de México y América Latina". Según el autor, este esquema sólo es posible mediante la creación de un cuarto poder.

3.3.5 Instrumentos que garantizan su existencia

No es fácil establecer una clasificación tipológica de los organismos constitucionales autónomos. Un primer intento se refiere a la preeminencia política o administrativa de sus funciones. Otro tendría que ver con el grado de autonomía que tiene el OCA y entonces hablamos de organismos autónomos y semiautónomos. Un tercer intento se relaciona con la presencia del organismo en la Constitución. Entonces se habla de organismos propiamente constitucionales cuando en el texto de la Carta Magna se establecen de manera precisa la composición del órgano, los métodos de designación de sus titulares, su sistema de competencias así como su estatus jurídico. En caso contrario, se trata de una institución sólo "constitucionalmente relevante" (Ackerman 2010: 4). Como ya mencionamos, Salazar sugiere desarrollar una taxonomía que especifique el objetivo básico del organismo, pues "más allá de la autonomía compartida, son muy distintos..." ²⁷⁵

²⁷⁵ Pedro Salazar Ugarte (2014, 47)

Una cuarta consideración la presenta el propio Ackerman²⁷⁶ (2007: 255-281). El punto central es lo que llama nivel de "autonomía empoderada" del organismo y analiza cinco áreas de estudio: 1) Autoridad fragmentada y la delegación de autonomía empoderada; 2) nivel de autonomía; 3) nivel de capacidad (autoridad e investigación y sanción); 4) medición de estructura institucional (fortaleza estructural y diseño dinámico); y 5) autoridad fragmentada y desarrollo institucional, en la cual analiza dos importantes sub-temas: la estructura de autoridad (órgano de supervisión y participación ciudadana) y desarrollo institucional (mandato, legitimidad y proactividad). En cada uno de estos temas incorpora cinco niveles totalmente arbitrarios como indicadores de evaluación: muy bajo, bajo, mediano, mediano-alto y alto.

El autor concluye su análisis con el siguiente señalamiento: "nuestros hallazgos sugieren que los organismos autónomos son más exitosos cuando se encuentran sujetos a un órgano de vigilancia plural, están abiertos a la participación ciudadana y tienen un desempeño público dinámico y proactivo... Estos hallazgos cuestionan una importante corriente de pensamiento que encuentra las claves

²⁷⁶ Ackerman M., Jonh (2007): Organismos autónomos y democracia. El caso de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)-Siglo XXI Editores. Primera edición. México 2007

del éxito burocrático en un liderazgo unificado y un cierto aislamiento de la sociedad civil” (Ackerman 2005: 282).

3.4 LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EXISTENTES ANTES DE LA REFORMA 2013-2014.

Para evitar su obsolescencia, los sistemas políticos deben responder a los cambiantes reclamos sociales adecuando y modernizando sus instituciones, toda vez que los canales de respuesta y los procedimientos institucionales se tornan más complejos y dispersos.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en México la evolución de la sociedad hacia conductas mayormente participativas y reclamantes, ha llevado a plantear la conveniencia de establecer una nueva distribución de las funciones públicas, más ágil y operante que aquella que ofrecen los actuales esquemas de arquitectura institucional. Ésta lleva a costas el lastre de multitud de añosos procedimientos y trámites que obstaculizan la marcha expedita de los asuntos públicos. De este mal padecen las dependencias de los tres poderes, pero son las correspondientes al

Ejecutivo y al Judicial los que mayor impacto negativo causan en la conducta social.

Aparentemente obligado por las presiones, tanto domésticas como internacionales, el gobierno mexicano ha aceptado aplicar una receta ya probada en varios países, aunque no siempre con buenos resultados, y ha procedido a crear los llamados Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's) que cumplen funciones en las que el gobierno actuaba el doble papel de juez y parte, en detrimento de la certidumbre e imparcialidad de sus decisiones.

El Banco de México (Banxico) fue el primer organismo al que se le otorgó este estatus constitucional en 1994, mediante la reforma correspondiente al artículo 28. En 1989 se creó una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobernación (Segob) a la que se encomendó proteger y vigilar el respeto a los derechos humanos, pero fue hasta 1992 cuando se le otorgó la autonomía constitucional mediante el añadido de un Apartado B al artículo 102. Finalmente en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral mediante reformas al artículo 41 e inscrito también en el área de la Secretaría de Gobernación; posteriormente en 1994 se le concedió autonomía restringida, ya que continuó bajo la tutela de la Segob y fue hasta 1996 se le reconoció la autonomía constitucional.

Ya se mencionó que, como resultado de los acuerdos contenidos en el Pacto por México, en 2013-2014 el Ejecutivo Federal envió diversas iniciativas de ley al Congreso de la Unión proponiendo la creación de seis organismos constitucionales autónomos, por lo que su número actual se eleva a diez.

En este apartado nos proponemos hacer una relación sucinta de los OCA's ya autorizados y los que parecen encontrarse en aprobación inminente, sin que profundicemos en sus funciones y atribuciones específicas, con excepción de aquellos en los cuales la función política sea sustantiva, es decir, de más peso normativo y orgánico que la función administrativa.

3.4.1 El Banco de México

La autonomía del Banco de México quedó establecido en el párrafo sexto del artículo 28 en los siguientes términos:

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

corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento...”²⁷⁷

Una de las funciones más importantes de Banxico, y sobre la cual suelen ejercerse grandes presiones de los agentes políticos y económicos, es la de regular la emisión de dinero a fin de mantener la estabilidad económica, controlar la inflación, establecer las tasas y estimular el crecimiento.

Fundado en 1925, a partir del 1° de abril de 1994 el Banco de México (Banxico) obtuvo su autonomía por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de noviembre del año de 1993. Su Ley Reglamentaria se publicó en el DOF el 23 de diciembre de 1993 y su Reglamento Interior el 30 de septiembre de 1994. Fue el primer organismo constitucional autónomo de México.

La autonomía del Banco de México (Banxico) significó el fin de la discrecionalidad en el uso del crédito primario, una de las principales causas de los periodos recurrentes de crisis e inflación.

Según García Manzano²⁷⁸ la autonomía del Banco de México está sustentada en tres pilares. El primero es de naturaleza

²⁷⁷ “Leyes y códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Prólogo, notas y actualización de Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, México, 173^a. Edición, primera reimpresión 2011, p. 81

²⁷⁸ A menos que se señale lo contrario, la información y los datos aquí expuestos fueron tomados de Alfonso García Manzano: “La banca en México”,

legal y se integra con el mandato constitucional que establece que la misión prioritaria de la institución es la procuración del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional.

El segundo pilar reside en la forma en que está integrada la Junta de Gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento²⁷⁹.

El tercer pilar de la autonomía es la independencia administrativa que la ley concede al banco central, explicada en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional respectiva. Tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación, precisando el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

El correcto funcionamiento del Banco de México tiene una inobjetable importancia en el acontecer democrático del país, ya que al influir en el poder adquisitivo de la población, coadyuva de manera fundamental a mantener índices manejables

p. 12 y siguientes. Consultado el viernes 28 de febrero de 2014 en el sitio www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=P7PKJ2%2FgBTM%3D

²⁷⁹ Ese órgano se encuentra conformado por un gobernador y subgobernadores, los cuales son designados por el Ejecutivo. Los periodos de servicios de los funcionarios son: el de Gobernador 6 años y empieza en la mitad de un sexenio, los periodos de los subgobernadores duran ocho años y su reemplazo se alterna cada dos años. García Manzano, op. cit.

de gobernabilidad, situación sensible a las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación sociales.

3.4.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Respecto a los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional publicada en el DOF el 13 de septiembre de 1999, la CNDH se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de

Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

Por otra parte, entre los asuntos que no son competencia de la CNDH encontramos los actos y resoluciones de carácter electoral y las resoluciones de carácter jurisdiccional.

3.4.3 El Instituto Federal Electoral (IFE)

Para justipreciar la importancia del Instituto Federal Electoral (IFE) en el desarrollo democrático de México y en el proceso mismo de transición, es preciso referirse a la llamada *Reforma política de 1977*, que implicó importantes cambios legales y cuyo principal protagonista fue el destacado político, intelectual e historiador Jesús Reyes Heróles, desde su cargo de Secretario de Gobernación en el sexenio 1976-1982.

Esta reforma tiene como causal inmediato lo acaecido el 2 de octubre de 1968, evento que constituyó la más importante protesta social de México en el siglo XX, y que prolongó sus efectos y exigencias hasta 1978. Con dicha Reforma, históricamente comenzó el proceso de transición democrática en el país, que alternó de un esquema de partido hegemónico a un modelo de pluripartidismo efectivo que, junto a sucesivas modificaciones en la normatividad e instituciones electorales, alcanzaría la conformación de una mayoría opositora en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en 1997 y la alternancia en la Presidencia de la República el 2 de julio de 2000.

La fundación del Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo autónomo es un parte aguas en la construcción del actual sistema electoral de México. El 6 de abril de 1990 se publicó en el DOF una reforma a la fracción V del artículo 41 de la CPEUM, la cual establecía la facultad del IFE de organizar las elecciones federales como función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Aunque no se le asignó el carácter de autónomo, si se conformó una institución más plural, incluyente de las fuerzas políticas y la ciudadanía. Las reformas que dieron origen al IFE representaron un paso importante del proceso de transición política.

Cuatro años más tarde, el 19 de abril de 1994, una nueva reforma al artículo 41 constitucional dotó de autonomía al IFE, pero mantuvo la tutela del Ejecutivo, a través del Secretario de Gobernación. Fue hasta la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 cuando se le concedió autonomía plena al suprimirse la presencia del Secretario de Gobernación dentro de su máximo órgano de dirección.

En el marco de la reforma político electoral de 2013 se establecieron las nuevas reglas para la conducción y

organización de las elecciones en el país, ya no únicamente las federales, sino también las de carácter local. En tal sentido, el lunes 10 de febrero de 2014 se publicaron en el DOF las reformas al artículo 41 constitucional que dieron lugar a la creación del Instituto Nacional Electoral (INE)²⁸⁰ en sustitución del IFE.

El sistema electoral resultante del proceso de transición política mexicana tenía en los partidos políticos el único medio para competir electoralmente por los cargos públicos y de representación de México. Sin embargo, la experiencia acumulada a lo largo del proceso demostró la necesidad de que la ley electoral permitiera una competencia real por el poder político a través de las urnas, por lo cual debía normarse la participación de los ciudadanos, estén o no afiliados a un partido político.

Además de la creación del INE, entre los aspectos innovadores de la nueva legislación electoral destacan: 1) la reelección legislativa y municipal; 2) regulación del tiempo establecido para los partidos en radio y televisión; 3) el

²⁸⁰ La fracción V, apartado A del artículo 41 constitucional señala: "El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores". Miguel Carbonell (2014), op. cit. p. 107

voto a los ciudadanos residentes en el extranjero; 4) la paridad de género en el número de candidatos; 5) y las candidaturas independientes²⁸¹. Este último tema ha despertado enorme interés, sobre todo por los requisitos desproporcionados que se exige a los ciudadanos para lograr su registro. Al respecto Olguín (2014) nos dice que:

*El tema de las candidaturas independientes no es nuevo en México, aunque se le quiere dar un sentido de novedad, es más bien **un derecho recuperado**, pues las mismas se permitían antes de haber sido prohibidas en 1946 por la Ley Electoral Federal vigente en ese momento, la cual estableció que la facultad de postular candidatos era exclusiva de los partidos políticos. Ahora como resultado del largo tiempo de reclamo ciudadano que mantuvo el tema en la discusión de la política nacional, se permite el regreso de las candidaturas independientes como un respiro a nuestro sistema electoral, que después de cada elección se hunde en una crisis cada vez más profunda de credibilidad, aunado a que la mayoría de ciudadanos no se sienten representados con ningún partido político y ven*

²⁸¹ Artículo 35. Son derechos de los ciudadanos: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Carbonell, Miguel (2014, 95). (Los subrayados son míos)

*en las candidaturas independientes la oportunidad de ser partícipes*²⁸².

Para el propio Olguín (op. cit) el escenario electoral de 2015 será la gran oportunidad para probar si la nueva regulación de las candidaturas independientes resultará suficiente para fomentar y garantizar la participación de los ciudadanos, otorgándonos igualdad en derechos y oportunidades frente a partidos políticos, o bien, si se trata nuevamente de obstáculos que impiden la participación ciudadana independiente y fortalece aún más la partidocracia, sin respetar los derechos constitucionales de equidad electoral, democracia y libertad de expresión a causa de una regulación excesiva que hace de un posible avance democrático, una simple simulación.

3.5 LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

SURGIDOS DE LA REFORMA 2013-2014

3.5.1 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

²⁸² Olguín, José (2014): "Diez razones para dudar de las candidaturas independientes como un auténtico espacio de representación ciudadana". Publicado el 23 de octubre de 2013 en *SPDnoticias.com*. Consultado el miércoles 12 de noviembre de 2014. Disponible en el sitio <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/07/02/10-razones-para-dudar-de-las-candidaturas-independientes-como-un-autentico-espacio-de-representacion-ciudadana>

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Con este nuevo marco, la sociedad podrá conocer la información generada en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación; en los organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, y cualquier persona física o moral, incluidos los sindicatos, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

Los propósitos fundamentales de estas disposiciones son el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública que tutela el Estado según lo dispone el artículo sexto de la CPEUM; consolidar un sistema nacional de transparencia; y otorgar nuevas facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), entre ellas la autonomía constitucional²⁸³ como organismo garante, cuyas actividades estarán encaminadas al ámbito federal. En su carácter de organismo constitucional autónomo puede decidir

²⁸³ Fracción VIII del artículo sexto constitucional

sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, además de garantizarle independencia, al no estar sujeto a presiones políticas ni de índole presupuestal.

El IFAI, además de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, está obligado a garantizar la protección de datos personales en posesión de cualquiera de los actores obligados. El IFAI de oficio o a petición de cualquier organismo de transparencia a nivel estatal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Es digno de subrayarse el hecho de que las resoluciones del IFAI serán vinculatorias, definitivas e inatacables para todas las autoridades y los sujetos obligados.

El nuevo organismo estará integrado por 7 comisionados nombrados por la Cámara de Senadores, a propuesta de los grupos parlamentarios y previa consulta a la sociedad. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de 10 días hábiles. Los comisionados durarán en su encargo 7 años sin posibilidad de reelección. El organismo tendrá un Consejo Consultivo, integrado por 10 consejeros, que serán elegidos por la Cámara de Senadores.

Uno de los aspectos más importantes de esta disposición constitucional consiste en la inclusión de nuevos sujetos obligados, por lo que además de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se incluyó a los partidos políticos, a los organismos constitucionales autónomos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

El obligar a dichos sujetos a hacer pública toda la información relacionada tanto con el ejercicio de los recursos públicos que les son asignados, como a difundir y justificar su actuación como autoridades, refleja un sólido compromiso en la búsqueda de una mayor y mejor democratización del país; con esta reforma, la ciudadanía tendrá mayores herramientas para exigir el cumplimiento de la Ley y la rendición de cuentas.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia de esta disposición es el de garantizar la homologación de criterios de transparencia en los tres órdenes de Gobierno, y la obligación, ya establecida con anterioridad pero incumplida por algunos gobiernos estatales, de que cada entidad federativa cuente con un órgano autónomo con facultades

definidas para resolver las solicitudes de información que los ciudadanos le presenten²⁸⁴.

El IFAI es un organismo autónomo que en la percepción popular representa un freno a la corrupción como objetivo fundamental. No es así, desde luego, porque la corrupción no es el problema, sino apenas el síntoma de un problema real, devastador: la impunidad²⁸⁵.

Tenemos buenas leyes, pero la fiscalización se extravía en formalismos legales que no tienen efecto sobre el mundo real de la corrupción. Es necesario erradicar la visión legalista que propone más leyes, más controles y más sanciones. Ciertamente, las leyes en el ámbito estatal deben

²⁸⁴ El texto anterior del presente sub-capítulo está basado en el documento "Resumen ejecutivo de la reforma en materia de transferencia" publicado por la Presidencia de la República. Consultado el 16 de julio de 2014. Disponible en el sitio <http://web.ssaver.gob.mx/transparencia/files/2011/11/Explicaci%C3%B3n-Ampliada-de-la-Reforma-en-Materia-de-Transparencia-DOF-070214.pdf>

²⁸⁵ "El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones federales y la calidad de sus servicios. A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos... Con base en la Ley, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), un organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal. (...) El IFAI impulsa los principios y los valores de actuación de los servidores públicos y de la sociedad en el combate a la corrupción..." Hernández Landeros, José Alfredo (2011): "Garantizando el acceso a la información pública en México: Propuesta para tratamiento de la información del portal de la Secretaría de Salud Federal". *Biblios*, núm. 42, enero-marzo de 2011, p. 52. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16120044004>

mejorar mucho y las federales pueden ser afinadas, pero el problema no es de leyes sino de su aplicación, tampoco se requieren más controles administrativos. Para Ugalde

Más transparencia no significa menor corrupción. Ésta es un reflejo de la verdadera enfermedad del sistema político que es la impunidad. La corrupción es síntoma, no enfermedad. Por lo tanto, la solución de fondo consiste en atacar la impunidad, porque si sólo nos abocamos a atacar las manifestaciones no habrá soluciones de largo plazo. Y esto requiere reformas globales en materia de justicia, Estado de derecho, política, entre otras... La transparencia es una condición necesaria para la rendición de cuentas, pero se requieren otras condiciones facilitadoras que en México son escasas.²⁸⁶

La transparencia es un instrumento, no un fin en sí mismo, es un mecanismo de control. Pero la detección de problemas sirve de poco si no va seguida de las medidas correctivas pertinentes. Ugalde (2012)²⁸⁷ opina que desde la promulgación de la ley en 2002 en el país tenemos más transparencia pero no necesariamente más rendición de

²⁸⁶ UGALDE, Luis Carlos (2011): "Nueva y vieja corrupción mexicana". Nexos núm. 403, julio 2011, pp. 49-54

²⁸⁷ UGALDE, Luis Carlos (2012) op.cit.

cuentas. Las solicitudes de información a los gobiernos se han multiplicado, pero ello no ha mejorado la gestión pública ni ha aumentado la rendición de cuentas ni ha disminuido la corrupción, aunque no puede negarse que la transparencia estimula la rendición de cuentas por su carácter preventivo. Sin embargo, la disuasión preventiva debe acompañarse de sanciones para que sea sostenible en el tiempo.

A todos los ciudadanos la ley les reconoce el derecho a solicitar información y a recibirla, pero sólo unos cuantos tienen la facultad legal de usar esa información con fines de investigar, fiscalizar y, eventualmente, castigar²⁸⁸. Sin embargo, la evidencia muestra que esas autoridades en ocasiones son omisas o carecen de las atribuciones para sancionar incluso anomalías que derivan de sus propias investigaciones, como viene a ser el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Al igual que el resto de los OCA's, con excepción del Banco de México, el IFAI tiene el objetivo de coadyuvar a fortalecer el proceso hacia la democracia, en este caso a través de la transparencia y la obligada rendición de

²⁸⁸ Luis Carlos Ugalde (2012): "¿Por qué en México la transparencia no se traduce en mayor rendición de cuentas?", *Este País*, número 259, noviembre de 2012. Disponible en <http://estepais.com/site/2012/%c2%bfpor-que-en-mexico-la-transparencia-no-se-traduce-en-mayor-rendicion-de-cuentas/#sthash.3i6HaZ9F.dpuf>

cuentas. No obstante, sus procedimientos operativos superan a los principios que deben normarlo. Por ejemplo, todos los ciudadanos mexicanos deberán tener acceso a las herramientas informáticas, o sus posibilidades para gozar este derecho constitucional (artículo sexto, párrafo segundo de la CPEUM) no sol se limitan: se cancelan completamente.

Para superar este obstáculo, al menos al tercer nivel de gobierno, el municipal, Treviño sugiere anteponer los principios constitucionales a los principios administrativos que, en cuestiones de administración pública, alientan la burocracia y dificultan los trámites ideados para que el ciudadano goce de este derecho.

Precisamente a propósito de la reforma al artículo 6 de la Constitución en materia de transparencia, Treviño²⁸⁹ sugiere que más allá de garantizar que en las entidades federativas se consiga un acceso a la información pública similar al que se da a nivel federal, debería reconocerse que es en el ámbito municipal, en la interacción directa entre ciudadano y funcionario, donde más sentido tiene el ejercicio del derecho a la información. Sin duda la propuesta de

²⁸⁹ Treviño de Hoyos, Miguel B. (2007): "Transparencia más allá de la Constitución", *Nexos*, núm. 354, junio 2007. Disponible en:

<http://www.nexos.com.mx/?p=12250>

Treviño tiene fuertes rasgos utópicos, pero es intrínsecamente democrática²⁹⁰.

3.5.2 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es un órgano constitucional autónomo, según lo señala el decreto publicado en el DOF el 26 de febrero de 2013.

En la Fracción IX del artículo tercero constitucional se establece que, para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) organismo público autónomo (a partir del 12 de septiembre de 2013), con personalidad jurídica y patrimonio propio²⁹¹. El ámbito jurisdiccional del Instituto se circunscribe a la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La Junta de Gobierno será el

²⁹⁰ “Estamos ante un pretexto que luce idóneo para replantear la transparencia local; no como la calca a pequeña escala de lo que hace y deja de hacer el IFAI a nivel federal, sino como la oportunidad de generar modelos locales de transparencia que sean sensibles al perfil y necesidades del ciudadano común y corriente. Modelos que apuntalen una nueva relación del ciudadano con las burocracias estatales y municipales acostumbradas a manejar la información pública como patrimonio privado”. Treviño, op. cit.

²⁹¹ Siendo creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002 durante el mandato de Vicente Fox Quesada. Operó como órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública del 8 de agosto de 2002 al 15 de mayo de 2012; y después como descentralizado no sectorizado desde el 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013.

órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes, nombrados por el Senado de la República a propuesta del presidente de la República.

3.5.3 El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que busca entre otras cosas, coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Social establece la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como un organismo con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Los esfuerzos se enfocan a diseñar una Institución que tenga la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza y que forme parte de un esquema institucional que permita que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones en la materia.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estará integrado por expertos sin filiación política y tendrá autonomía constitucional. Con esto se pretende garantizar la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones y fortalecer la rendición de cuentas.

El 10 de febrero de 2014 se promulgó el decreto mediante el cual se adiciona un apartado C al Artículo 26° en el cual se establece que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de

diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

3.5.4 El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

En el decreto publicado en el DOF el 11 de junio de 2013 se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como 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.

Es importante hacer notar que, aun siendo ambos Organismos Constitucionales Autónomos, las modificaciones al artículo 28 que crearon la CFCE, le señalan obligaciones conjuntas con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en los siguientes términos.

La Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) y el IFT serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. Las normas generales, actos u omisiones de la CFCE y del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.

Los órganos de gobierno de la CFCE y del IFT se integrarán por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente,

designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

3.5.5 La Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE)

De acuerdo al decreto publicado en el DOF el 11 junio de 2013 que adiciona el artículo 28 constitucional, la Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano constitucional autónomo. Éste órgano, tiene como objeto, según el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establezcan las leyes. Como ya se explicó en el apartado anterior, el IFT y la CFCE tienen obligaciones conjuntas, encaminadas a la promoción, protección y garantía de la libre concurrencia y la competencia económica; de igual manera, busca prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones²⁹² ilícitas, las

²⁹² La LFCE define en su artículo 61 la concentración como: "...la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan

barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Sus Comisionados podrán ser removidos por el Senado y sólo por las causas graves descritas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

3.5.6 El Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (INEGI).

El 25 de enero de 1983 se creó, por decreto presidencial, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) el 16 de abril de 2008, el INEGI cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI).

sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos...”

Con su creación, el INEGI modernizó la valiosa tradición que tenía nuestro país en materia de captación, procesamiento y difusión de información acerca del territorio, la población y la economía. Conjuntó en una sola institución la responsabilidad de generar la información estadística y geográfica.

El objetivo prioritario del INEGI es lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

El INEGI se rige por una Junta de Gobierno, que es su órgano superior de dirección. Está integrada por el Presidente del Instituto y cuatro vicepresidentes, los cuales son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores²⁹³.

El 07 de abril de 2006 fue modificado el apartado B del artículo 26 constitucional Apartado B, estipulándose que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales, de uso obligatorio para la Federación, estados,

²⁹³ Consultado el jueves 27 de febrero de 2014 en el sitio <http://www.inegi.org.mx/>

Distrito Federal y municipios en los términos que establezca la ley.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

3.5.7 La Fiscalía General de la República y Persecución del Delito (FGR)

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el decreto mediante el cual se modificó el apartado A del artículo 102 de la Constitución y en el cual se establece que la Procuraduría General de la República será sustituida por la Fiscalía General de la República con funciones orgánicas diferente, dotada de autonomía constitucional, con lo que se pretende desplegar una política de procuración de justicia más eficaz, con fiscalías especializadas para delitos electorales y de combate a la corrupción.

Este cambio forma parte de la reforma político-electoral también contempla un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, con el que se garantizará el derecho de los ciudadanos a una justicia verdadera y un debido proceso²⁹⁴.

El Artículo 102, apartado A, quedó en los siguientes términos:

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los

²⁹⁴ Hasta el momento, no se ha publicado la ley que regule este organismo, de tal suerte que aún no se considera órgano constitucional autónomo en tanto no exista ley secundaria como dicta la reforma ya referida.

miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, con *afirmativa ficta*.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República.

CAPÍTULO CUARTO

Los OCA's en proceso

INTRODUCCIÓN

En México hay otros organismos que contribuyen al control y vigilancia de diversas funciones del Estado, pero que carecen de autonomía formal respecto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, o bien su existencia no se prevé directamente en el texto constitucional, no obstante su importancia en el desarrollo social y democrático de la nación. Veamos someramente alguno de ellos.

4.1 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)

4.1.1 Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene como antecedente inmediato a la Contaduría Mayor de Hacienda quien dependía de la Cámara de Diputados y cuya dependencia, limitaba su función esencial: revisar las cuentas, el manejo de recursos públicos de quienes tenían poder sobre ella. El objetivo al crear un órgano nuevo, era dotarlo de autonomía para que pudiese actuar sin la presión de los poderes públicos a quienes debía de auditar; sin embargo, "el objetivo de autonomía quedó corto". No cabe duda, y en opinión de varios expertos, que la transparencia y la rendición de cuentas en un Estado democrático es fundamental para su propio desarrollo positivo; "el poder tiene que ser auditado, para garantizar la transparencia de su actuación, el manejo honesto de recursos públicos, su apego a la ley, a los planes y programas formalmente elaborados para cumplimiento de sus funciones"²⁹⁵.

²⁹⁵ BARTLETT DÍAZ, Manuel. "Perspectivas de la Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional Autónomo"; en ACKERMAN, John y ASTUDILLO, César (coord.). "La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México, 2009, p. 90.

La selección del Auditor, es también, altamente riesgoso para el cumplimiento de la limitada autonomía de la que se le ha proveído a este órgano. Lo elige la Cámara de Diputados, lo que somete esta trascendental decisión a la influencia partidista. La misma Comisión de Vigilancia y su Unidad de Evaluación que supervisa el funcionamiento de la ASF se encuentra integrada, como es lógico, por representantes que pertenecen a algún bando político. No vamos a ahondar en los efectos de las cuotas partidistas y su repartición en las curules y las respectivas comisiones internas; sin embargo, cabe mencionar, que el órgano encargado de vigilar al auditor superior, también responde a dichas cuotas.

A diferencia de otros países, en México, la entidad fiscalizadora no es un órgano constitucional autónomo en el sentido que venimos expresando. De hecho, la Constitución lo regula en Capítulo II del Título Tercero rubricado "Del Poder Legislativo", concretamente en su Sección V (De la Fiscalización Superior de la Federación), de tal manera que sigue perteneciendo a un Poder Público, cumpliendo sus atribuciones bajo la sospecha del vínculo de compromiso y parcialidad de sus acciones.

Ahora bien, encabezando esta Sección, el art. 79, cuya redacción proviene del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, atribuye a este organismo *"autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (...)".* Apreciamos, por tanto, que recientemente se ha dotado a este organismo de una cierta autonomía de gestión por la propia Constitución, si bien no se ha llegado al extremo de independizarlo de los poderes tradicionales y erigirlo en poder independiente.

4.1.2 Funciones

Las funciones que le otorga nuestra Carta Magna en el artículo 79, son cuatro; entre ellas, éste órgano se encarga de: *"a) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales (...)";²⁹⁶ b) entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados (...);*

²⁹⁶ En la *"Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación"* (LFRCF), se muestra más ampliamente el contenido del Informe Anual que debe entregar este auditor a la Cámara de Diputados. V. art. Cap. II de la LFRCF.

c) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; d) Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; (...) y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley”.

Conviene detenerse en este último inciso, es de advertir que tanto la ley suprema como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación” (LFRCF), indican que la manera que tiene de actuar este órgano es, básicamente, bajo recomendaciones y “solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de

responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político” (art. F. I, art. 13 LFRCF). Es decir, éste órgano no tiene la capacidad de fincar por sí mismo, ante cualquier acto violatorio o posible delito, responsabilidades administrativas sancionatorias a las entidades que pudieran ser objeto de su fiscalización. Más adelante, en el artículo 49 de la LFRCF, confirma lo ya escrito y dice a su calce:

Artículo 49.- *Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:*

I. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;

II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y

V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Como se puede observar, se le deja la tarea de promover ante autoridad competente en el caso de que la ASF sospeche que puede haber una irregularidad para que sean ellos los que investiguen y comiencen el proceso legal correspondiente. En éste caso, depende de la Secretaría de la Función Pública cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. A las recomendaciones que la ASF emite, las entidades fiscalizadas deberán precisar las mejoras realizadas, ya que la entidad de fiscalización tiene que entregar a la Cámara de Diputados un informe donde explique,

qué situación guarda las acciones promovidas. Éste ejercicio tendrá que hacerse dos veces al año.

Ahora bien, las entidades que puedan ser fiscalizables²⁹⁷, tiene obligación expresa en la constitución de ayudar proporcionando la información y documentación que solicite la ASF, bajo el riesgo de ser sancionados. La figura que se encarga "*del procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias*" (art. 79 const.) por los daños y perjuicios a la Hacienda Pública, será el Poder Ejecutivo Federal.

4.1.3 Conclusiones

A lo largo del análisis de ésta figura, podemos observar, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, tiene control casi completo, tanto de las asignaciones de su directivo como de las atribuciones y objetivos de éste órgano. De todos los órganos que pudieran ser constitucionalmente autónomos, éste es especialmente importante. No sólo se necesita que tenga una relevancia constitucional , y que así lo exprese la Carta Magna, sino que es necesaria la total autonomía e

²⁹⁷ Los Poderes de la Unión, las entidades federativas, servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales.

independencia de éste órgano para cumplir con el objetivo de un Estado cada vez más transparente; y sobre todo, de un Estado capaz de sancionar a los altos niveles del propio Gobierno; es así, como se puede evitar que se caiga en una autocracia y que el Poder no pueda "*disponer los recursos a su cargo irresponsablemente, incurrir en desvíos, corrupciones, incumplir programas, gobernar a su antojo*"²⁹⁸; garantizar en este sentido la democracia es la función esencial de la ASF. Aún falta entonces, dotar a éste organismo de autonomía presupuestaria y, por supuesto, de autonomía jurídica "*para que pueda racionalizarse por sí misma sin injerencias ajenas*"²⁹⁹, lo anterior para no caer en una simulación de poderes.

4.2 CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED)

4.2.1 Generalidades

Derivada de la reforma al artículo primero constitucional, que consagra el mandato de no discriminación, surge la "Ley

²⁹⁸ BARTLETT DÍAZ, Manuel. "Perspectivas de la Auditoría Superior de la Federación... op. cit., p.90

²⁹⁹ ASTUDILLO, César. "Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional"; en ACKERMAN, John y ASTUDILLO, César (coord.) "La Autonomía Constitucional...", op. cit., p. 53.

Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”³⁰⁰ (LFPED). Quien en su artículo 16, nombra al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, como:

“(…) un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión, y contará con los recursos suficientes que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en el procedimiento de queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia”.

A manera de antecedente y previo a la publicación de ésta ley secundaria, surgió un movimiento antidiscriminatorio y a favor de la igualdad que se formó en el 2001; es así como nace la comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación; se instaló el 27 de marzo de 2001 y estuvo integrada por 161 personas. En ella participaron líderes de

³⁰⁰ Decretada el 11 de junio de 2007.

los partidos políticos mayores del país, miembros del Ejecutivo Federal, legisladoras y legisladores federales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dirigentes e integrantes de comisiones de derechos humanos oficiales y civiles, miembros de organizaciones civiles que luchan contra la discriminación, integrantes de instituciones académicas y otros especialistas. Los objetivos que se propusieron fueron:

" a) la formulación de un proyecto legal amparado en la prohibición constitucional de toda forma de discriminación en el que queden especificadas, por un lado, las protecciones efectivas para toda persona contra cualquier acto de discriminación y, por otro, las políticas de compensación y de promoción que el Estado tendría que garantizar a quienes componen los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de sufrir una o varias formas de discriminación; y b) la propuesta de un Consejo Nacional para prevenir la Discriminación como órgano del Estado, cuyas competencias sean promover y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como orientar a las instituciones públicas y privadas para que puedan generar un modelo de convivencia que haga realidad la igualdad de oportunidades en México"³⁰¹. Ésta comisión se

³⁰¹ RINCÓN GALLARDO, Gilberto. "Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación intitulado *La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad*". Revista

dividió en distintas coordinaciones, la general, de estudios, jurídica y de operaciones; y a su vez, en seis subcomisiones: 1) De análisis comparado de la legislación internacional; 2) Revisora de acuerdos internacionales; 3) Para la exposición de motivos; 4) Para la elaboración de la iniciativa de reforma constitucional y el proyecto de ley; 5) Para la elaboración del proyecto del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y 6) Para la elaboración del proyecto de reformas legales que adecúen la norma nacional a la nueva ley contra la discriminación. Después de sesiones plenarias, reuniones con expertos, análisis de estudios especializados, foros de discusión, etc., en cumplimiento con el compromiso expresado en la sesión plenaria de inauguración, se presentó ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la opinión pública, un proyecto de ley y su respectivo informe general. Quedaron, en éste documento, en evidencia las carencias y retos que el Estado mexicano tenía en materia de discriminación³⁰².

De esta manera, comienza a funcionar el Consejo con los recursos presupuestarios que le asigne la Cámara de Diputados

Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLIV, núm. 183, mayo-diciembre, 2001, México: UNAM, p.262.

³⁰² Para leer el informe completo dirigirse a la página web: eip.sep.gob.mx/vufind/Record/004331

del Congreso de la Unión a través del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados, fondos que obtenga por el financiamiento de programas específicos y las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas y morales. Es decir, actualmente, no cuenta con una autonomía presupuestaria plena, de tal suerte que, sus recursos para promover políticas, programas o acciones encaminadas a la prevención de un derecho constitucional tan sensible, están condicionados a la votación del Presupuesto de Egresos de ese año.

El órgano de gobierno y administración de este Consejo se divide en dos, la Junta de Gobierno y la Presidencia del Consejo. El primero está integrado por la persona que ocupe la Presidencia del Consejo, siete representantes del Poder Ejecutivo Federal (Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Social e Instituto Nacional de las Mujeres) y siete de la Asamblea Consultiva del Consejo. La Presidencia del Consejo, la designará el Ejecutivo Federal y será ocupada por una persona que cuente con un título profesional, que se haya desempeñado

destacadamente en actividades profesionales, sociales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia; y no haberse desempeñado como secretario de Estado, procurador general de la República, gobernador, jefe de gobierno, senador, diputado federal o local, o dirigente de un partido o asociación política durante los dos años previos al día de su nombramiento. La duración de su mandato será de 4 años, pudiendo extenderse únicamente por otro periodo igual. Además de estos dos órganos de administración y gobierno, el Consejo cuenta con una Asamblea Consultiva que estará a cargo de las opiniones, estudios y asesoría técnica y como órgano de vigilancia, contará con un Comisario Público, quien hará las tareas de contraloría y vigilancia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. De igual manera, vigilará que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño (F. II, art. 39 LFPED).

Por otra parte, es un órgano que no tiene coercitividad para hacer cumplir alguna falta. La manera de intervenir ante un supuesto violatorio, es, según la fracción XXIII, del artículo 20 de la LFPED: *"Formular observaciones, sugerencias y directrices a quien omite el cumplimiento o*

desvíe la ejecución del Programa (...)”; muy parecido a la capacidad que tiene la CNDH al interponer recomendaciones únicamente. Y en el caso de las acciones por parte de servidores públicos federales, los poderes públicos federales, el CONAPRED es capaz de emitir resoluciones por disposición, informes especiales y, en su caso. Establecer medidas administrativas y de reparación en caso de cometer alguna acción u omisión de discriminación previstas en la ley.

4.2.2 Procedimiento de Queja

El procedimiento se encuentra descrito en la LFPED; comienza con la interposición de una queja³⁰³ ante el Consejo por “*un presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria atribuidas a particulares, personas físicas o morales así como a personas servidoras públicas federales, y a los poderes públicos federales*” (art. 43 LFPED); con la condicionante de que éste acto, omisión o práctica haya ocurrido en el plazo de un año. Una vez presentada la queja, tendrá el Consejo cinco días hábiles para resolver acerca de

³⁰³ Ésta puede formularse por escrito o también, de manera verbal mediante la comparecencia en el Consejo, por vía telefónica, fax o por la página web institucional o el correo electrónico institucional. Queja que tendrá que ratificarse en los cinco días hábiles siguientes, ya que de lo contrario se tendrá como no presentada.

su admisión. En el caso de ser admitida, se le notificará a la persona física o moral, servidor público o poderes federales a quienes se atribuyan las supuestas imputaciones, y ellos, a su vez tendrán diez días hábiles para contestar lo que crean conveniente.

Es importante comentar, que los particulares que han interpuesto una queja ante la CNDH sobre los mismos hechos que ante el Consejo, y ésta fuese admitida por la primera, éste último, estará impedido para continuar con el trámite. Después de la presentación y contestación de la queja, inicia la etapa de la conciliación, en la cual el personal del Consejo intenta avenir a las partes, siempre y cuando no se trate de algún caso grave, o bien, exista riesgo inminente de revictimizar a la persona peticionaria; en estos casos, se continuará con la investigación. Si existe acuerdo, se suscribirá convenio conciliatorio, el cual tendrá autoridad de cosa juzgada y traerá aparejada ejecución sin que sea admisible recurso alguno. En caso contrario, se abrirá la etapa de investigación, en la cual, como su nombre lo indica, se buscarán informes por parte de otras autoridades que pudieran haber tenido relación con los hechos, además de, *"prácticas de inspecciones en el o los lugares en que se presume ocurrieron los hechos, así como en los archivos de*

particulares, de las autoridades, personas servidoras públicas o entidad de los poderes imputados. En su caso se asistirá de personal técnico o profesional especializado" (F. III, art. 73 LFPED). Dicho de otra forma, es la etapa donde se recolectan todas aquellas pruebas que necesite el Consejo para valorar en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica, experiencia y legalidad. Una vez valorados los indicios, se emitirá una resolución.

La ley incluye las medidas administrativas y de reparación que podrán adoptarse, como no es tema de éste trabajo e investigación, solamente mencionaremos algunas, para mostrar claramente, la coercitividad con la que cuenta y que ya habíamos mencionado. Algunas medidas administrativas son: impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación; fijación de carteles. Presencia del personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad; amonestación pública, disculpa pública o privada y garantía de no repetición del acto, omisión, o práctica social discriminatoria. Todas éstas, se impondrán sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiere lugar.

Finalmente, sobre la ejecución de las medidas administrativas y de reparación, podemos comentar que, la omisión en el cumplimiento a la resolución en el plazo concedido, dará lugar "(...) a que el Consejo lo haga del conocimiento del órgano constitucional autónomo en materia de anticorrupción y de la autoridad, dependencia, instancia o entidad del poder público competente para que procedan conforme a sus atribuciones" (art. 86 LFPED). El órgano constitucional autónomo al que se refiere la ley, aun no se ha creado, y se entiende que será la Fiscalía General de la República, en su vertiente especializada en corrupción. Con lo cual, todas aquellas omisiones por parte de servidores y poderes públicos, en este momento, no tiene coercitividad alguna. Por parte de los particulares, la situación es distinta, ya que la ley indica que en caso de desobediencia, se dará vista a la "autoridad competente"; a pesar de, ser un supuesto más específico, sigue existiendo ambigüedad en la obligación que tiene el Estado para resarcir violaciones de carácter discriminatorio.

4.2.3 Conclusiones

Este organismo, tal vez nunca llegue a ser un órgano constitucional autónomo; ya que, en mi opinión, puede ser una

institución con carácter de apoyo a la misma CNDH, encargada de cualquier violación a los derechos humanos, y de igual manera, bajo este organigrama, se presenta más efectivo la interposición del llamado "amparo indirecto"; y que sea el Poder Judicial, quien con su jerarquía, castigue y agregue criterios jurisprudenciales útiles para futuros supuestos violatorios.

De igual forma, no obstante que "goza de autonomía técnica y de gestión, adopta sus decisiones con plena independencia, y no está subordinado a ninguna autoridad para sus resoluciones en los procedimientos de reclamaciones o quejas", está sectorizada a la Secretaría de Gobernación; y con lo anterior, la autonomía e independencia, tanto para la designación de sus titulares como las resoluciones que emita, pueden estar públicamente viciadas y a favor del partido político al que pertenezca el Ejecutivo Federal.

4.3 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

4.3.1 Antecedentes³⁰⁴

³⁰⁴ A menos que se indique otra cosa, la relación cronológica se tomó de la obra de J. Jesús Orozco Enríquez. "Evolución política del Derecho Electoral en México". UNAM-IIJ

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue promulgada el 5 de febrero de 1917. Al día siguiente se publicó la Ley Electoral³⁰⁵ que instituyó la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República (Venustiano Carranza) y a los miembros del Congreso de la Unión. Ya electo en 1918 deroga esta primera ley del México posrevolucionario y publica una nueva Ley Electoral que estaría en vigor hasta 1946.

En este año (1946) el Presidente Manuel Ávila Camacho promulga la Ley Federal Electoral³⁰⁶ y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación; dicha Ley ordena la creación de comisiones electorales locales y del Consejo del Padrón Electoral.

En sustitución de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, en la Ley Electoral de 1951³⁰⁷ se creó la Comisión Federal Electoral, instancia que precedió al Instituto Federal Electoral y cuya función primaria era la de gestionar y

³⁰⁵ Un comentario interesante: Francisco I. Madero "expuso, en su libro *La Sucesión Presidencial en 1910...* sus principios políticos, los cuales, esencialmente, consistieron en el respeto al voto y al proceso electoral, bajo el principio "Sufragio efectivo, no reelección" y propugnó por el establecimiento del voto directo; asimismo, fue el propio Madero quien impulsaría la Ley Electoral de 1911." J. Jesús Orozco Enríquez. *Evolución política del Derecho Electoral en México*". UNAM-IIIJ, p. 1033

³⁰⁶ DOF del 07 de enero de 1946

³⁰⁷ DOF del 04 de diciembre de 1951

controlar los procesos electorales del país y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. La Comisión también era la encargada de presentar resolución a cualquier conflicto o apelación que se diera con respecto a las elecciones. El Poder Ejecutivo era juez y parte en los procesos electorales, con la participación directa de las autoridades municipales.

En el marco de la reforma política, en 1977³⁰⁸ se establece un sistema de medios de impugnación a cargo de un tribunal autónomo que se denominó Tribunal Federal Electoral³⁰⁹ (TFE). En 1990 el TFE es reconocido como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional, con competencia para resolver de forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presentaran en materia electoral, salvo lo relativo a la elección presidencial³¹⁰, cuya calificación se conservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

En 1996 se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)³¹¹ como la máxima instancia jurisdiccional en materia electoral, independiente

³⁰⁸ DOF del 06 de diciembre de 1977

³⁰⁹ Artículo 41 de la CPEUM, artículo que se reforma de nuevo en 1990 para ampliar las facultades del Tribunal. DOF del 06 de abril de 1990

³¹⁰ Orozco op. cit, p. 1050

³¹¹ DOF del 22 de agosto de 1996.

jerárquicamente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), excepto en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad que se planteen por eventuales contradicciones entre leyes electorales y la constitución³¹².

La Constitución prevé este Tribunal Electoral en el art. 99, dentro por tanto del Capítulo IV del Título III, rubricado del Poder Judicial, pero a pesar de estar integrado en dicho Poder estatal por dicha ubicación, aparece configurado, como ha quedado indicado, con autonomía respecto de los órganos rectores de dicho Poder.

La reforma de 1996 comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral³¹³.

³¹² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Historia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", México, pp. 2-3. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>

³¹³ Tribunal Federal Electoral: "Historia del Tribunal Electoral", México, Disponible en <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>

La importancia de las diversas y numerosas reformas que han tenido lugar en la arena jurídica electoral, lo expresa Cossío (2014, 15) en los siguientes términos: "la Corte comenzó a ser percibida como un nuevo y privilegiado árbitro nacional. Este momento se advirtió como el de la judicialización de la política o del gobierno de los jueces – como si hubiera sido el más grande descubrimiento–. Los meses pasaron, los actores entendieron las nuevas reglas del juego y los señalamientos alarmistas comenzaron a disminuir. Hoy en día no hay más preocupación por la posición de la Corte y sus posibilidades en conjunto sino, en todo caso, por lo que pueda decir al resolver asuntos concretos. [...] el cambio... y sus efectos no fueron producto de la casualidad, ni del mero devenir de las cosas. La reforma llegó en un momento en el que la pluralidad política no cabía más en la institucionalidad de entonces. Ganar elecciones ya era posible; lograr mayorías congresionales o municipales, también; pero no así resolver con los mecanismos presidenciales y partidistas hegemónicos los conflictos del incipiente pluralismo democrático. La transformación de la justicia constitucional se originó por la necesidad de instrumentos para resolver conflictos jurídicos entre órganos políticos... Los actores políticos han aprendido a transformar sus diferencias en litigios, a buscar en la Constitución el

origen y la solución a sus disputas, a enfrentarse en un proceso reglado, dominado por una racionalidad particular y formalizante, a esperar el resultado y a acatarlo con sorprendente puntualidad”³¹⁴.

4.3.2 Atribuciones del TEPJF

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación³¹⁵. Es última instancia en la calificación de las elecciones, que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con tal motivo se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración de Presidente Electo.

4.3.3 Retos del TEPJF

Las importantes atribuciones que la Constitución (Artículo 99) concede al TEPJF no lo eximen de enfrentar algunos retos importantes de cuya solución depende la calidad y madurez de la vida democrática de los mexicanos. Esta consideración

³¹⁴ Cossío D., José Ramón (): “La Suprema Corte: más visible que nunca”. Nexos número 438, México, junio de 2014, pp. 16-18

³¹⁵ Artículo 99 de la CPEUM

muestra su importancia en el hecho de que la mejoría de las instituciones electorales constituyen condiciones sine qua non para los buenos resultados que deberá arrojar el largo proceso de transición de la democracia en México.

Un fenómeno importante que brota de la actuación de los actores que participan en el escenario político-electoral, es la llamada judicialización de la política, cuyos resultados pueden presentar una índole ambivalente.

Al respecto Duarte (2002, 13-14) advierte: "... tenemos que ver con cuidado sus aspectos positivos, así como los peligros que el fenómeno implica... Si se concreta el concepto de lo político a los procesos electorales encontramos que resulta no sólo conveniente sino necesario que los órganos encargados de organizar los comicios y tomar las decisiones en la materia, estén sujetos a determinadas normas, que rijan un sistema de recursos que garanticen el apego a la legalidad de los mismos y exista un órgano superior que dé definitividad (*sic*) a una elección, se otorgue certidumbre y estabilidad a los cargos y cuerpos cuyos titulares acceden a los mismos por la vía de los comicios. Así, el margen de discreción política de las elecciones se reduce y se evita la arbitrariedad. [...] Sin embargo, puede caerse en el exceso cuando el expansionismo judicial juridifica ampliamente los

procesos políticos e invalida la parte viva y espontánea que corresponde a ciertas expresiones de la actividad política, se sujeta a reglas la dinámica política y se le sobre-regula. Se resta dinámica y brío a los partidos políticos, se limita su relación con las demás fuerzas que concurren y en lo referente a su vida interna, acaba sometiéndose inflexiblemente a las reglas contenidas en sus estatutos so pena de que la autoridad electoral modifique sus decisiones; dichas reglas vienen a convertirse en camisa de fuerza para la libre operación política y para el manejo de las estrategias partidarias... los riesgos de un populismo judicial, una variante, señalan, del populismo tradicional, para la que la verdad está siempre en el pueblo, pero esta vez "representado" a través de los medios por los que el Juez la persigue. [Debe tenerse en cuenta que] los jueces siempre forman parte del sistema político y que en todos los regímenes democráticos los comportamientos de los jueces sólo son relativamente autónomos"³¹⁶.

Por su parte Domingo (2011, 40-41) señala que *"la judicialización de la política también puede estar vinculada discursivamente a la legitimación del régimen en torno al*

³¹⁶ Duarte Rivas, Rodolfo (2002): "Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

Estado de derecho y la democracia basada en los derechos. Inclinandose en apariencia ante los fallos de los tribunales, quienes detentan el poder pueden pretender de manera más creíble que están observando los principios del Estado de derecho y del gobierno con rendición de cuentas. En épocas de crisis del régimen o de crisis política, esta puede ser una estrategia útil para reforzar la legitimidad. [...] La relación entre construcción del Estado de derecho y la judicialización de la política está lejos de ser directa... No obstante, existe una relación entre la judicialización de la política y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas y de protección de los derechos..."³¹⁷

En el mismo orden de cosas, y después de referirse a algunas funciones propiamente administrativas del TEPJF, Hernández Lara (2014) plantea un asunto que concierne a la relación entre los organismos electorales locales y la nueva organización del Tribunal "que ahora cuenta con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada... llama la atención la naturaleza que se les asigna a éstas en la nueva

³¹⁷ Domingo, Pilar (2011): "Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México" en Sieder, Rachel y Line Schjolden y Alan Angell (Coords.) *La judicialización de la política en América Latina*. CIESAS-Publicaciones de la Casa Chata, primera edición México 2011. Traducción al español por la Universidad Externado de Colombia.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³¹⁸ [que] en las dos fracciones del artículo 105... señalan lo siguiente: I. Las autoridades electorales jurisdiccionales especializadas en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones [...] II. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas” y se pregunta “Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen?”³¹⁹

Por su parte el Magistrado Manuel González manifiesta que “Un reto importante para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el combate a la simulación y el fraude a la ley en la selección de autoridades que debieran tener un origen electoral”³²⁰.

³¹⁸ DOF del 23 de mayo de 2014

³¹⁹ Hernández Lara, Sandor (2014): “Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen?”, nexos en línea. Blog *El juego de la Suprema Corte*, México, junio 04 de 2014. Disponible en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3847>

³²⁰ González Oropeza, Manuel: “Desempeño y retos del TEPJF”, UNAM-IIJ, p. 10. Disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Magistrado

4.3.4 Conclusión

Los actuales procesos, más politizados que ciudadanizados que se aplican para la creación y conformación de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's) en México están lejos de ofrecer un status de plena libertad institucional del tamaño del que formalmente goza el TEPJF. La calidad de equilibrio entre los poderes y su desempeño le ha otorgado un grado de confianza ciudadana en las instancias de la justicia que no alcanzan otros sectores del Poder Judicial. De ahí que concluyamos que no es conveniente bajo ningún aspecto, modificar su actual personalidad jurídica.

CONCLUSIONES

El poder es siempre un tema controversial, de ahí que todo intento por limitarlo sea una tarea al menos delicada. Sin embargo, las razones que alimentan el debate en torno a la multiplicación de los OCA's en México son más de orden pragmático que constitucional. Su punto de partida quizá esté en lo que se considera la relación Estado-individuo, restándole fuerza a aquel y para sumarla al ciudadano. De ahí que uno de los objetivos principales de los OCA's sea precisamente "empoderizar" al ciudadano y a la llamada sociedad civil. De lograrlo, su contribución a la consolidación de la transición democrática sería incuestionable y fundamental.

Desde luego, no estamos en una situación en la cual el ciudadano intente alcanzar el poder político. Un análisis semejante está fuera de los alcances del presente trabajo. La

discusión en la que se envuelve a los OCA's tiene razones menos complicadas. Podemos decir que surge ante el hecho de que las instituciones del Estado, cercadas por la naturaleza jurídica y la formalidad de las funciones de cada uno de los poderes en el que están incrustadas, se ven imposibilitadas de prestar con la debida eficiencia muchos de los servicios que requiere la ciudadanía para su vida cotidiana. De ahí se concluye que es preciso crear otro tipo de organismos, operativamente más ágiles y con mejor disposición organizacional para cumplir dichas tareas. Y, sobre todo, con la participación cierta y definitiva de la sociedad, no de sus representantes electos.

El ejercicio caprichoso de su propia autonomía, a lo que quizá contribuya la dispersión de la norma suprema, ha hecho que la confianza en la operatividad de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's) no se vea con claridad. No ha dejado de ser notable la influencia que en ello ha tenido la personalidad de cada uno de sus presidentes, más allá de su arquitectura organizativa interna. El llamado estilo personal de hacer la política y de administrar las instituciones ha dejado una estela cuestionable en los resultados de los OCA's.

En consecuencia, variadas voces en la opinión pública reclaman el perfeccionamiento de su marco jurídico, por una

parte, y la creación de nuevos organismos que refuercen aquellas áreas que se consideran vitales para la consolidación democrática, alejándolas tanto de la influencia de los poderes constituidos, especialmente del Ejecutivo, para acercarlos a la esfera de influencia ciudadana, como de los propios esquemas partidistas.

En México, además de los tres poderes tradicionales y de innumerables instituciones descentralizadas y desconcentradas, se cuenta con 10 organismos federales del tipo OCA's, aunque el INEGI posee características únicas.

La proliferación de organismos autónomos (tan sólo en 2013-2014 se crearon 6) no deja de ser preocupante por dos razones: en primer lugar, porque su creación obedece a coyunturas, a estrategias de acomodo político, no a situaciones estructurales de mayor aliento, a pesar de que de manera generalizada se afirme que con su implantación se da satisfacción a los compromisos adquiridos en el Pacto por México con el fin de alcanzar una "sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país.

En segundo término, porque en la prisa de su proceso creativo se hizo a un lado la normatividad, dejando que futuros acuerdos políticos conformen su operatividad. En

tales circunstancias es difícil medir en un plazo razonable el impacto que tendrán en el avance del desarrollo democrático de la sociedad mexicana. Desde luego, algunos OCA's tienen un peso específico mayor en este proceso de reforma y consolidación institucional.

La creación de los OCA's se da en el marco de la llamada Reforma Política asumida por el actual régimen y que incluye cinco reformas estructurales de suma importancia de las que derivan sus respectivos organismos de gestión: *educativa, energética, electoral, de telecomunicaciones y judicial*. Considerado lo anterior y una vez analizados los Organismos Constitucionales Autónomos, podemos llegar a las conclusiones siguientes:

1. En la reestructuración del orden político la reforma asume asuntos que resulta conveniente mencionar aquí para ofrecer un marco de conjunto, dentro del cual se inserta la proliferación de órganos constitucionales autónomos. Algunos de tales temas son los siguientes:

- 1.1 Las candidaturas independientes, que abrirán nuevos espacios a la participación ciudadana en los procesos electorales y en la consiguiente actividad partidista;

- 1.2 Un nuevo sistema electoral, que se enfrenta al problema de dar una gestión adecuada a las nuevas atribuciones del INE, como son la elección de los consejeros locales; en las candidaturas comunes (si se admiten); en el financiamiento de partidos y su fiscalización y en las causas que darán lugar a la atracción total de elecciones locales o para la atracción de asuntos locales a la esfera del INE. Además, los procesos electorales tienen que ser menos onerosos y más transparentes.
- 1.3 La Ley General de Partidos, que se justifica por la necesidad de que los partidos políticos posean un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto, tanto en los tiempos electorales como en los períodos no electorales.
2. La reforma educativa, de gran importancia en el proceso hacia una democracia madura, presentó logros importantes pero, al mismo tiempo, enfrenta retos políticos formidables que deberán superarse a muy corto plazo.
3. La dispersión normativa es la regla y el desorden el resultado de un errático proceder legislativo, que ha llevado a distorsionar el espíritu de la reforma constitucional ante el acoso de los intereses de

partido, con el riesgo de generar instituciones endebles surgidas de negociaciones cupulares, en lugar de acuerdos fundados en reglas claras que encaucen el conflicto político hacia el empoderamiento ciudadano. Es decir, para darle participación real en las decisiones que tomarán aquellas instituciones que no sólo administran sino que, tan importante o más que lo anterior, son garantes y tutelan el ejercicio de un derecho, como son los casos de la CNDH y del INE.

4. Uno de los mayores logros de la reforma es la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción, aprobado con serias modificaciones a lo acordado en el Pacto por México, toda vez que los partidos de oposición buscaban instrumentos anticorrupción que sirvieran, sobre todo, para limitar el accionar del partido mayoritario, de ahí que objetaran las leyes de obligatoriedad general.
5. En el área de justicia sobresale la creación de la Fiscalía General de la Nación, todavía en suspenso ante la falta de las normas reglamentarias.
6. Es inobjetable que la aparición y consolidación de los organismos constitucionales autónomos cambia de un modo notable la realidad del modelo de la división de poderes clásica consagrado por el constituyente mexicano. Es una norma de rango constitucional, pero, como todas las

demás, susceptible de que en ella se introduzcan modificaciones, incluso de gran calado o sustanciales. De ahí que se hable de seguir la experiencia de otras naciones en el sentido de crear un cuarto poder o, al menos, un apartado específico en la Constitución que de orden reglamentaria a los OCA's. Está demostrado que los organismos autónomos son más exitosos cuando se encuentran sujetos a un órgano de vigilancia plural, están abiertos a la participación ciudadana y tienen un desempeño público dinámico y proactivo.

7. Más allá del pluralismo actual, el establecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática que se pretende instaurar requiere mayores espacios de negociación y acuerdo congruentes con un proceso de reforma democrática; es decir, más puntos de encuentro entre los actores involucrados, lo cual significa un nuevo modelo para adecuar las reglas políticas y las relaciones entre los diversos actores, (llámense poderes públicos, partidos políticos, sindicatos, organismos intermedios, etcétera), a las dinámicas condiciones que vive el país. De ahí que sea lamentable que no se hayan incluido instrumentos de participación, decisión y consulta ciudadana en el proceso de reforma político-electoral que nos ocupa.

8. La Jurisprudencia adoptada por la Corte con respecto a las facultades de los gobiernos locales de crear organismos similares, es digna de aprecio. En mi opinión, debe prevalecer un amplio margen en el que las Entidades Federativas tengan reconocimiento para definir su régimen interno, no restringido más que por las disposiciones del artículo 116 de la Constitución Federal, lo que debe resultar más que suficiente para afirmar que en las Constituciones locales pueden crearse este tipo de organismos con completa libertad, no ceñida más que por las exigencias derivadas de la organización básica contemplada en el propio artículo 116 constitucional
9. Finalmente, debemos enfatizar el hecho de que los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA's), no obstante su carácter jurídico particular, no tienen una personalidad ajena a la del Estado mexicano, pues si bien no se integran al Poder Ejecutivo, esto no obsta para reconocer que forman parte de la administración pública, y por ende, necesariamente coadyuvan a lograr los objetivos de gestión que se propone el gobierno mexicano.

Son múltiples y numerosas las tareas que habrán de asumirse para consolidar una transición democrática como la que requiere nuestro país, en la que haya congruencia entre las expectativas y aspiraciones populares y los contenidos de la reforma; que se construyan liderazgos fuertes, con raigambre ciudadana y comprometidos más con la sociedad que con sus partidos políticos de procedencia; que se innove en los aspectos incluyentes de las disposiciones reformistas, de tal manera que no haya mexicano fuera de sus beneficios; y, finalmente, que se consagren plena y ordenadamente en la Constitución todas las instituciones nacionales, incluyendo los nacientes Organismos Constitucionales Autónomos.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. (2006): *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*. Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. www.juridicas.unam.mx

_____ (2007): *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Primera edición 2007.

_____ (2009): ACKERMAN, John y ASTUDILLO, César (coord.). "La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación". *Investigaciones Jurídicas*, UNAM: México.

_____ (2010): *Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en América Latina*. Instituto de Investigaciones

Jurídicas-UNAM 2010. Consultado el miércoles 08 de enero de 2014 en el sitio <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>

ACOSTA ROMERO, Miguel (1997). "Teoría General del Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 2ª. Edición.

ADLER LOMNITZ, L. y GORBACH, F. "Entre la continuidad y el cambio; El ritual de la sucesión presidencial", Revista Mexicana de Sociología, julio - septiembre de 1998.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A. (Coord.), *Presidencialismo y sistema político*. México y los Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica. 1994.

_____. (2012). "Administración Pública". Ponencia presentada en el Encuentro internacional de "Gobierno y Administración Pública", El Colegio de Jalisco, 6-11 de septiembre de 2012. Mimeografiado.

ALCOCER, Jorge. "El ciclo de las reformas electorales 1978 - 1996", *Diálogo y debate de cultura política*, núm. 1, abril - junio de 1997.

ARAGÓN REYES, Manuel. El control de constitucionalidad en la constitución española. *REP*, núm. 7, 1979.

_____. *Temas básicos de derecho constitucional*, T. III. Civitas, 2001.

ARCEO CORCUERA, Álvaro. "Los partidos políticos ante la reforma al Poder Judicial". *Diálogo y debate de cultura política*, núm. 7, enero - marzo de 1999.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. "Sobre la naturaleza y razón de ser de los entes reguladores y el alcance de su poder reglamentario", en *Redae, Revista Eletrónica de Direito Administrativo Económico*, n° 10, maio/junho/julo 2007, Salvador de Bahía.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Constitución Política y realidad*. México, Siglo XXI Editores, 1999.

ASTUDILLO, César y CARBONELL, Miguel (coord.). *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*. Instituto de Investigaciones jurídicas-UNAM y CNDH, 2007.

AYALA ESPINO, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neo-institucionalismo económico*. México: FCE, 1999.

_____. *Mercado, elección pública e instituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

AYLWIN AZÓCAR, Arturo. "Algunas Reflexiones sobre la Contraloría General de la República", en Navarro Beltrán, Enrique. *20 Años de la Constitución Chilena 1981-2001*; Editorial Jurídica ConoSur Ltda: Chile; 2001

AZUELA GÜITRON, Mariano. *La Suprema Corte de Justicia de México, genuino tribunal constitucional*. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

AZÍZNASSIF, Alberto y Jorge Alonso (2009). "México, una democracia vulnerada". México, CIESAS-Porrúa 2009.

BARRÓN, Luis (2006), "La transición a la democracia en México con perspectiva histórica". *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 1, 2006, pp. 175-190. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Distrito Federal, México

BARTLETT DÍAZ, Manuel. "Perspectivas de la Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional Autónomo"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México, 2009.

BECA FREI, Juan Pablo. Tribunal Constitucional: ¿Superior Jerárquico de la Contraloría General de la República?; Contraloría General de la República: Chile, 2012

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BECERRA, Ricardo. Presidente (2013): Reforma Política Electoral: Camino de incertidumbre. Publicado en los principales diarios de la Ciudad de México el 09 de diciembre de 2013. Consultado el lunes 14 de marzo de 2014. Disponible en el sitio <http://www.ietd.org.mx/reforma-electoral-camino-de-incertidumbre/>

BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto. *La sala constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI*. UNAM, 2009.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Las Administraciones Independientes*, Edit. Tecnos. Madrid, 1994.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *La jurisdicción constitucional de la libertad*. Porrúa, 2005.

BRASESCO, Alejandra Paulina. "El Ministerio Público a la luz del art. 120 de la Constitución Nacional y de la Ley 24.496". *Revista de derecho procesal INSTITUTAS*, No. 2, 2014; revisado el 24 de abril de 2015 en <http://p3.usal.edu.ar/index.php/institutas/article/view/2324/2874>

BREWER-CARÍAS, ALLAN R. *La justicia constitucional (procesos y procedimientos constitucionales)*. Porrúa, 2007.

_____ (2004). "Constitución, Democracia y Control del Poder". ULA-CIEPROL- Editorial Jurídica Venezolana. 2004

BURDEAU, Georges (1977): "Crisis de la democracia política". Conferencia impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social. México, D. F., junio de 1977. Inédita

BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, 1995.

_____. *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*; Porrúa: México

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *Jurisdicción y procesos constitucionales*. McGraw-Hill, 2000.

CABALLERO OCHOA, JOSÉ LUIS (2000): "Los Organismos Constitucionales Autónomos. Más allá de la división de poderes". Universidad Iberoamericana, Anuario del Departamento de Derecho número 30. México 2000

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1967), *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, tomo V, p. 463.

_____ (2014). *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. México 2014. Versión digital disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/pdf1

CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano", *Diálogo y Debate*, núm. 1, abril - junio de 1997.

CANALES NETTLE, Patricia. "Administraciones Independientes" en SERIE ESTUDIOS No. 219, Edit. Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de julio de 1999, Santiago de Chile, 1999.

CANSINO, César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa - CIDE, 1995.

_____, C. (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPACOM, 1998.

_____. *La transición mexicana. 1997 - 2000*. México, CEPACOM, 2000.

CARBONELL, Miguel. *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*. UNAM, 2004.

_____. "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias". Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Anuario 2003

_____. *La constitución pendiente*. UNAM, 2004.

_____, M (coord.). *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*. Porrúa, 2008.

_____, (2009) *Elementos de Derecho Constitucional*. México. 1ª Edición, 2ª Reimpresión, Editorial Fontamara.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición Política y Reforma Constitucional*, México, UNAM, 1994.

_____ (2000). *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a. ed., México, 2000

_____ (1997): "Esbozo para un estudio comparado de las constituciones centroamericanas". Instituto de Investigaciones UNAM, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXX, núm. 88 enero-abril 1997. Disponible <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/88/art/art3.htm>

_____ (2000): *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda edición.

_____ (1992). "Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

CASAR, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.

CARMONA SANTANDER, Carlos. "Una aproximación general sobre las Superintendencias desde la perspectiva del Derecho", marzo de 1994, trabajo inédito.

CARPIZO, Jorge. *La constitución mexicana de 1917*. Porrúa, 2009

_____ (2006): "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina". *Boletín Mexicano de Derecho Constitucional*, núm. 115, enero-abril de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. Consultado el domingo 09 de noviembre de 2014. Disponible en el sitio <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art2.htm>

_____ (1996). *Estudios constitucionales*. Editorial Porrúa-UNAM. Quinta edición

_____. "El sistema federal mexicano". En el colectivo: *Los sistemas federales del continente americano*. Fondo de Cultura Económica-UNAM: México, 1972.

_____. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores, Décimo sexta edición actualizada por el autor, 2002.

COLOMER, Josep María. *La transición a la democracia. El modelo español*, Barcelona, España, Editorial Anagrama, 1998.

_____ . "México: Una democracia a medias", Claves de Razón Práctica, Madrid, núm. 87, noviembre de 1998.

COMADIRA, Julio Rodolfo, *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios*, prólogo de Miguel S. Marienhoff, segunda edición actualizada y ampliada, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, p.654.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. (2000): "La legitimidad del Estado mexicano", en González, María del Refugio y Sergio López Ayllón (Editores): *Transiciones y diseños institucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera reimpresión de la primera edición, México 2000.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo. "La Administración del Estado en Chile y el concepto de Autonomía, en Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)"; Contraloría General de la República: Chile, 2012

CORDÓN, Julio César. *El Tribunal constitucional de Guatemala*. Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2009.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. "Artículo 105" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Porrúa, 1997.

_____. *Bosquejos constitucionales*. Porrúa, 2004.

_____. *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. Fontamara, 2008.

_____. "La Suprema Corte: más visible que nunca". *Nexos*, Núm. 438, junio de 2014.

CRESPO, José Antonio. "La participación electoral de oposición en México: Motivos reales y formales", *Anuario Jurídico*, núm. XVIII 1991, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

DE PINA, Rafael et al. *Diccionario de derecho*. Porrúa: México, 1986

DE LA CUEVA, Mario (1957): "La Constitución del 5 de febrero de 1857", en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, tomo II, 1957.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier. *Interpretación de la constitución y justicia constitucional*. Porrúa, 2009.

DIEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier. *El sistema federal mexicano*, ed. FUNDAp: México, 2003.

DOMINGO, Pilar. "Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México", en SIEDER, Rachel y ANGELL, Alan (coords.) *La judicialización de la política en América Latina*. CIESAS-Publicaciones de la Casa Chata, primera edición, México, 2011. Traducción al español por la Universidad Externado de Colombia.

DUARTE RIVAS, Rodolfo. "Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

DWORAK, FERNANDO (2013): "Qué esperar de la nueva reforma política en su aplicación? SINEMBARGO.MX, Publicado el 04 de diciembre de 2013 y consultado el 12 de febrero de 2014 en el sitio <http://www.sinembargo.mx/opinion/04-12-2013/19692>

ELSTER, Jon y Rune SLAGSTAD. *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica, 1999.

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram. "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública". Derechos humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, año 13, Núm. 78, marzo-abril de 2006: México

ESPIN TEMPLADO, Eduardo. *La reforma de la justicia constitucional*. Aranzadi, 2006.

ESPINOSA MAGALLÓN, JESÚS: "Organismos Constitucionales Autónomos. La instalación de un Tribunal Constitucional en México". Ponencia presentada en el Foro de Consulta Nacional para la Reforma constitucional. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en www.scjn.gob.mx/reforma/Foro/VerPropuesta1.asp?P=567.

FALAHA L., Boris: "Chile ¿transición o democracia limitada?". Revista de Sociología. Universidad de Chile, Facultad de Sociología, p. 7. Consultado el viernes 06 de junio de 2014. Disponible en www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/.../0806Falaha.pdf

FAYA VIESCA, Jacinto (1987): *Rectoría del Estado y economía mixta*. Editorial Porrúa, México, primera edición.

FERNÁNDEZ ROJAS, Gabriel, "Las administraciones independientes de regulación y supervisión en España", *Vniversitas* n° 109, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005, (también en <http://redalyc.uaemex.mx>)

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge (1997): "Personas jurídicas de Derecho Público en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXX, núm. 89, mayo-agosto de 1997. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=89>

FERRER Mc-GREGOR, Eduardo. *Justicia constitucional local*. FUNDAp, 2002

FERRER M., Eduardo y Arturo ZALDÍVAR L. *Procesos constitucionales*. Porrúa, 2007.

FIX-FIERRO, Héctor (2014): "Engordando la Constitución". En *La Constitución inacabada*. Nexos, número 434, febrero de 2014.

FIX FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYÓN, Sergio. "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México". *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. VIII, Núm. 2, II semestre de 2011, p. 351. Consultado el sábado 07 de junio de 2014 en el sitio http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VIII_N2_2001/Fierro.pdf

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional comparado*. Porrúa, 2009.

FLORES, Imer B.: *La Constitución de 1857 y sus reformas: A 150 años de su promulgación*, pp. 285-324. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf>

FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

FRAGA, Gabino (1966). *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo y Francisco Fernández Segado. *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Dykinson, 1997.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Thomson Reuters, 2010.

GARCÍA HERRERA, M.A. *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*. IVAP, 1998.

GARCÍA LLOVET, Enrique. "Autoridades Administrativas Independientes y Estado de Derecho" en *Revista de Administración Pública - R.A.P No. 131*, Edit. Instituto de Administración Pública, mayo - agosto de 1993, Madrid, 1993.

GARCÍA MANZANO, Alfonso: "La banca en México", p. 12 y siguientes. Consultado el viernes 28 de febrero de 2014 en el sitio www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=P7PKJ2%2FgBTM%3D

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*; reimpresión de la 7^o ed., Alianza: Madrid, 1993.

_____ (1981) "El Status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1.

GARCÍA MANZANO, ALFONSO: "La banca en México". Consultado en el sitio www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=P7PKJ2%2FgBTM%3D

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Poder judicial y ministerio público*. Ed. Porrúa, 1997.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. UNAM, 2003.

_____. *Las entidades federativas en la reforma constitucional*. UNAM, 2005.

_____, M. (coord.). *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. UNAM, 2003.

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. "El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999; en LA Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Academia de Ciencias Políticas y Sociales: Venezuela, 2000.

_____ (2007). GONZALEZ CRUZ, Fortunato. "La Penta división del Poder en Venezuela". *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, No. 10, julio-diciembre 2007

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro. *Yo, ciudadano*. Trotta, Madrid 2011.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Eduardo Ferrer Mc-Gregor (coord.). *Justicia constitucionales en las entidades federativas*. Porrúa, 2006.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "Desempeño y retos del TEPJF", UNAM-IIJ. Disponible en www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Magistrado

GUERRA REYES, Laura Isabel (2014): "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Agosto 2014. Disponible en www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

HARRIS, Richard A. "A history of the U.S. Political System: Ideas, Interests, and Institutions". ABC-CLIO, LLC: Estados Unidos de América; 2010.

HERNÁNDEZ LANDEROS, José Alfredo (2011): "Garantizando el acceso a la información pública en México: Propuesta para tratamiento de la información del portal de la Secretaria de

Salud Federal". *Biblios*, núm. 42, enero-marzo de 2011, p. 52.

Disponible en

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16120044004>

HERNÁNDEZ LARA, Sandor: "Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen?, nexos en línea. Blog *El juego de la Suprema Corte*, México, junio 04 de 2014. Disponible en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3847>

HERRERO, Luis R, "El Ministerio Público Fiscal en el fuero de la seguridad social a la luz de la reforma constitucional de 1994 -Representante del Estado o de los intereses generales de la sociedad - Fiscalizador de los jueces o parte en el proceso.", *Revista del Ministerio Público Fiscal*, n. 5

HESSE, Conrado, "Significado de los derechos fundamentales", capítulo III en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, segunda edición, Marcial Pons, Madrid, 2001.

HUERTA OCHOA, Carla (1998): "Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano". Instituto de

Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto de 1998. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=92D>

LÓPEZ, Mayolo (2014): "Estamos cerrando el ciclo reformista". Entrevista a Aurelio Nuño Mayer publicada en Revista R, semanario del diario Reforma, el domingo 08 de junio de 2014

LÓPEZ RAMÓN, F., *El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente*, RAP, n° 126, Madrid, 1991.

LÖSING, Norbert. *La jurisdiccionalidad constitucional en Iberoamérica*. Dykinson S.L., 2002.

MARCH, James G. y Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., FCE, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco. *El control interno de las constituciones de los estados de la república mexicana*. Porrúa, 1998.

MELO SALCEDO, Ileana Marlitt. "Los órganos Autónomos e Independientes"; Revista CIVILIZAR, No. 5 Diciembre; 2003; revisado el día 21 de Abril de 2015, en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm

MERUSI, Fabio y Michele Passaro, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Il Mulino, Bologna, 2003

MESTA CARRILLO, LUIS FERNANDO: "Banco de México". Consultado en el sitio <http://www.monografías.com/trabajos31/banco-mexico/banco-mexico.shtml#banco#ixzz2ueKeoaaX>

MEYER, LORENZO (2005): *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político contemporáneo*. Editorial Océano. México, primera edición

_____ (2013): *Nuestra tragedia persistente*. Random House Mondadori. México, primera edición 2013.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. "Breviarios Jurídicos. Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano". México. 1ª Edición, Porrúa, 2005

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo (1980): *La administración pública federal en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 1980.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (2008). *La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica*. Grijalbo, México 2008.

NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempleo económico*, Agustín Bárcena, trad. México: FCE, 1993.

OBANDO CAMINO, Iván y ALLESCH PEÑAILILLO, Johann. "La Contraloría General de la República en perspectiva histórica y comparada"; en *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*; Contraloría General de la República: Chile, 2012

OLGUÍN, José (2014): "Diez razones para dudar de las candidaturas independientes como un auténtico espacio de representación ciudadana". Publicado el 23 de octubre de 2013 en *SPDnoticias.com*. Consultado el miércoles 12 de noviembre de 2014. Disponible en el sitio <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/07/02/10-razones->

para-dudar-de-las-candidaturas-independientes-como-un-
autentico-espacio-de-representacion-ciudadana

OROZCO ENRÍQUEZ, J. Jesús: "Evolución Política del Derecho Electoral en México". UNAM-IIJ.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *Federalismo y municipio*. Fondo de Cultura Económica: México, 1994.

OSSA ESCOBAR, Carlos y Jorge Enrique Ibáñez Najar. "El concepto de Autonomía de la Banca Central", en *La Autonomía del Banco de la República*, Tm Editores, Santafé Bogotá D.C., 1995.

PANTOJA BAUZA, Rolando: *Derecho Administrativo*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1996.

PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo II*. Decimotercera Edición, edit. Marcial Pons, Barcelona, 1999.

PEREZ HUALDE, Alejandro. *Coparticipación federal de impuestos en la constitución Nacional*, Depalma, prólogo de Enrique G. Bulit Goñi, Buenos Aires, 1999.

_____ . “El sistema de protección constitucional del usuario de los servicios públicos: fundamentos y dificultades”, en Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Tomo XLV, Año Académico 2006, República Argentina, Córdoba, 2007.

_____ . (II) “La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias”, en Suplemento de Derecho Constitucional, Dir. María Angélica Gelli, Editorial La Ley, Buenos Aires, jueves 11 de febrero de 2010, p. 13-26. También en la www.federalismi.it revista telemática del Osservatorio sul federalismo e i processi di governo, de Roma Italia, 29 de diciembre de 2010.

_____ . (III) “El marco regulatorio de los servicios públicos”, en Daniel S. Sabsay (director) y Pablo L. Manili (coordinador), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo 2, Artículos 36/43. Nuevos derechos y garantías, Hammurabi, Buenos Aires, 2010.

_____ (2011). “Cuestiones Federales que plantea la presencia de los organismos independientes en la Constitución Argentina”; ponencia presentada ante el X Foro Iberoamericano

de Derecho Administrativo, 2011; revisado el día 24 de abril de 2015, en http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/22_Ponencia%20P%C3%A9rez%20Hualde%20FIDA%20X.pdf

PIÑAR MAÑAS, José Luis, "La Agencia Española de protección de Datos: estructura y funcionamiento", en Revista Chilena de Derecho Informático, No. 3 (2003)

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. "Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes" en Revista de Administración Pública - R.A.P No. 132, Edit. Instituto de Administración Pública, septiembre-diciembre de 1993, Madrid, 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2011). "Resumen ejecutivo de la reforma en materia de transferencia". Consultado el 16 de julio de 2014. Disponible en el sitio <http://web.ssaver.gob.mx/transparencia/files/2011/11/Explicaci%C3%B3n-Ampliada-de-la-Reforma-en-Materia-de-Transparencia-DOF-070214.pdf>

RALLO LOMBARTE, Artemi, "Las administraciones independientes: una aproximación constitucional", en Cristina Pauner Chulvi y

Beatriz Tomás Mallén, coord., *Las administraciones independientes*, Monografías, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional. Tribunal constitucional y boletín oficial del estado, 2001.

REYES HEROLES, Jesús (1974). El liberalismo mexicano, Fondo de Cultura Económica, 1974, tomo II.

RINCÓN GALLARDO, Gilberto. "Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación intitulado La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLIV, núm. 183, mayo-diciembre, 2001, México: UNAM.

ROMERO, Jorge Javier (2007), "Adiós al presidencialismo", *Nexos*, núm. 356, 1 agosto, 2007.

RODRÍGUEZ, Victoria E. *La descentralización en México*. Fondo de cultura económica: México, 1999.

RODRÍGUEZ-PATRON RODRÍGUEZ, Patricia, *La "autonomía procesal" del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2003.

SÁENZ, Liébano (2014): "¿La forma es el fondo? *Milenio Jalisco*, Guadalajara, sábado 04 de octubre de 2014

SALAZAR UGARTE, Pedro (2014): "Las demasiadas autonomías". En *La Constitución inacabada*. Nexos, número 434, febrero de 2014, pp. 46 y 47.

SÁNCHEZ, Prisciliano: "El Pacto Federal de la Anáhuac", México, 28 de julio de 1823. En Doralicia Carmona *Memoria Política de México*. Disponible en memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1823-PS.html. Consultado el 06 de noviembre de 2014.

SÁNCHEZ AGUILAR, Luis (1982): "Nacionalización de la Banca en México. Hacia la superación de la crisis". Consultado el lunes 01 de diciembre de 2014. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/7/est/est20.pdf

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, 2008.

SERRA ROJAS, Andrés (2006). "Derecho Administrativo", Porrúa, México 2006.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando (2006): "Facultades meta-constitucionales del Poder Ejecutivo en México". Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. Serie Estudios Jurídicos Número 33, Primera edición: 2006. Disponible en <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/colecciones/estudios/estudios-pdf/ej33.pdf>

SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo chileno y comparado. El servicio público*, ed. Jurídica de Chile: Santiago, 1995.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús: "Partido hegemónico y transición democrática", en Moctezuma Barragán, G. (coord.): "Derecho y Legislación Electoral 30 años después de 1968", México, UNAM - M. A. Porrúa, 1999.

SOBERG SHUGART, Matthew & John M. Carey (1992): "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992.

SOLÓRZANO, María del Carmen: "Nacionalización bancaria". Consultado el lunes 01 de diciembre de 2014. Disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/7/est/est22.pdf

SPOTA, Alberto. "Sistemas de controles de la administración pública en la Constitución Nacional y sus mecanismos operativos posibles", en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *Leyes reglamentarias de la reforma constitucional. Pautas y sugerencias fundamentales*, Buenos Aires, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano, 31ª. ed., Porrúa: México, 1997

TERESA de MIER, Fray Servando: "Profecías sobre la federación mexicana", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, octubre-diciembre 1962, núm. 48, p. 724

TREVIÑO DE HOYOS, Miguel B. (2007): "Transparencia más allá de la Constitución", *Nexos*, núm. 354, junio 2007. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=12250>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2009). "Convocatoria al Congreso Constituyente de 1813", *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera época, volumen 1, núm. 3, México junio 2009, pp. 176 y subsiguientes. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/24/dcl/dcl110.pdf>

_____. "Historia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", México. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>

UNAM-SENADO DE LA REPÚBLICA (2013). *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. Daniel Barceló Rojas y José Ma. Serna de la Garza, Coordinadores. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Senado de la República, México 2013, p.321. Consultado el

jueves 09 de octubre de 2014. Disponible en
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3525/21.pdf>

UGALDE, Luis Carlos (2014): "En la marea de la baja calidad del Estado". *Nexos* núm. 437, mayo 2014

_____ (2011): "Nueva y vieja corrupción mexicana". *Nexos* núm. 403, julio 2011

_____ (2012): "¿Por qué en México la transparencia no se traduce en mayor rendición de cuentas?", *Este País*, número 259, noviembre de 2012. Disponible en <http://estepais.com/site/2012/%c2%bfpor-que-en-mexico-la-transparencia-no-se-traduce-en-mayor-rendicion-de-cuentas/#sthash.3i6HaZ9F.dpuf>

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín. "Órganos constitucionales autónomos". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 29; Zeury, S.A. de C.V. Instituto de la Judicatura Federal: México; 2010.

URIBE ARZATE, Enrique y Pedro José Carrasco Parrilla (coord.). *Tendencias recientes de la justicia constitucional en el mundo*. Miguel Ángel Porrúa, 2011.

VALADES RIOS, DIEGO (2000): *El control del poder*. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México, segunda edición 2000.

_____ (2015). "Los nombres del pueblo". *Reforma*, martes 26 de mayo de 2015.

VALENCIA CARMONA, Salvador (2003). "En torno al federalismo mexicano". En Antonio María Hernández y Diego Valadés: *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie Doctrinas Jurídicas número 146. México 2003, pp. 359-380. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/19.pdf

VÁZQUEZ, Daniel M. (2013): "Federalismo en México o centralización". Consultado el jueves 06 de noviembre de 2014. Disponible en el sitio <http://danielmvazquez91.blogspot.mx/2013/12/federalismo-en-mexico-o-centralizacion.html>

VERDUGO MARINKOVIC, Mario. "Constitución Política de la República de Chile. Sistematizada con Jurisprudencia"; Abeledo Perrot: Chile; 2011.

WOLDENBERG, José (2014): "Intelectuales, no exorcistas". Texto leído el 28 de marzo de 2014 en el homenaje a Octavio Paz. Publicado en Nexos, núm. 437, mayo de 2014, pp. 18-20. La cita se tomó de la versión publicada por Nexos

WRIGHT, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración pública, A.C., Universidad de Colima y Fondo de Cultura económica: México, 1997.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo. *La ciencia del derecho procesal constitucional*. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-UNAM, 2008.

ZUÑIGA URBINA, Francisco. Tribunal Constitucional: Problemas de posición y legitimidad en una democracia constitucional; Exposición al X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Lima, Perú, septiembre de 2009; revisado el 21 de mayo de 2015 en <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&>

cd=11&ved=0CBsQFjAAOAO&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucp.edu.pe%
2Findex.php%2Fpensamientoconstitucional%2Farticle%2Fdownload%
2F3049%2F2896&ei=w_NtVZ2vD5anyASS9oKIAg&usg=AFQjCNHsdbJGA7Fns
u0BJANliHr6KDitKQ&bvm=bv.94911696,bs.1,d.aWw

ORDENAMIENTOS

ARGENTINA

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO OFF

REGLAMENTO 24,946; DEL ARTÍCULO 120 DE LA CNA

CHILE

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL BANCO CENTRAL DE CHILE

LEY NO. 19,131

LEY NO. 7,727; DE 1943

DECRETO CON FUERZA DE LEY NO.42

DECRETO DE LEY NO. 486; 21 de agosto 1925

DICTAMEN NO. 22,049; 3 de agosto de 1990

DICTAMEN NO. 22,426; 7 de agosto de 1990

ESPAÑA

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978

LEY 15/1980, (Consejo de seguridad nuclear)

LEY ORGÁNICA 5/1992

LEY 13/1994, (Ley de Autonomía del Banco de España)

LEY 12/1997

LEY 34/1998

LEY ORGÁNICA 15/1999

MEXICO

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, Serie Leyes y códigos de México, México 2014, p. 153. Prólogo de Miguel Carbonell.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 39". Versión original. 05 de febrero de 1917.

SEMANARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Volúmenes 151-156; 3ª parte.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE POLÍTICA DE 1857

CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN A 22 DE OCTUBRE DE 1814.

LEY ELECTORAL FEDERAL 1946

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LOAPF)

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LEY DEL

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA

LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

REGLAMENTO INTERIOR BANXICO

REGLAMENTO INTERNO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

VENEZUELA

CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE VENEZUELA

SITIOS DE INTERNET

www.mural.com

www.reforma.com

www.sinembargo.mx

www.excelsior.com.mx

www.diputados.gob.mx

www.iidn.ed.cr

www.bibliojuridicas.unam.mx

www.memoriapoliticademexico.org

www.derecho.unam.mx

www.scjn.gob.mx

www.ur.mx

www.sdnoticias.com

www.redalyc.org

eip.sep.gob.mx