

## ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. UNA PROPUESTA DE REFORMA

Pedro SALAZAR\*

Luis SALGADO\*\*

### I

Desde 1992 se han presentado distintas reformas constitucionales para incorporar a los llamados órganos constitucionales autónomos dentro de la estructura del Estado mexicano. Estas instancias cobran cada vez más relevancia en los Estados constitucionales democráticos por lo que resulta importante conocer su evolución dentro del Estado mexicano y su papel en la naciente vida democrática.

En efecto, en los últimos años, el tema de los órganos autónomos ha venido adquiriendo una presencia creciente en el ámbito de la administración pública en México. En el marco del proceso de transición democrática y de construcción del Estado constitucional de derecho, algunas instancias públicas responsables de llevar a cabo tareas estratégicas para el buen funcionamiento del Estado adquirieron autonomía constitucional. Tal es el caso, en concreto, del Instituto Federal Electoral, de los tribunales agrarios, del Banco Central (legalmente denominado Banco de México), de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geografía (legalmente llamado Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática).<sup>1</sup>

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\* Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> La primer reforma constitucional se dio el 6 de enero de 1992 para dotar de autonomía constitucional a los tribunales agrarios, posteriormente con la reforma de 20 de agosto de 1993 al artículo 28 al banco central, el 22 de agosto de 1996 al Instituto Federal Electoral, el 13 de septiembre de 1999 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y finalmente el 7 de abril de 2006 al organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geografía.

En este breve texto analizaremos alguna de las características más relevantes de esta clase de instituciones y perfilaremos una propuesta de reforma para una mejor regulación de los mismos en nuestro marco constitucional.

## II

Las principales características de los órganos constitucionales autónomos, según sostiene Miguel Carbonell, son las siguientes:

- a) Son órganos 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 (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales.<sup>2</sup>

En sintonía con estas premisas teóricas, la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado algunas de las características de los órganos constitucionales autónomos:

Tesis jurisprudencial Núm. 12/2008 (Pleno) ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>3</sup>

Como puede observarse, según nuestra Suprema Corte, los órganos constitucionales autónomos sólo pueden ser creados mediante una norma constitucional y su finalidad general es la de garantizar una mayor especialización, agilización, control y transparencia de funciones públicas específicas. Todo ello sin atentar o alterar el principio de división de poderes.

Tesis jurisprudencial Núm. 13/2008 (Pleno) ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS RÉGIMENES LOCALES. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental,

<sup>3</sup> Controversia constitucional 32/2005.- Actor: Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.- 22 de mayo de 2006.- Unanimidad de ocho votos (Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villgas).- Ponente: Juan N. Silva Meza.- Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de 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.<sup>4</sup>

Esta tesis es muy relevante porque se reconoce la posibilidad de la existencia de órganos constitucionales autónomos a nivel estatal. Desde esta perspectiva, la Corte reconoce que la incorporación de dichos órganos autónomos en el ordenamiento jurídico/político mexicano no es privativa del órgano reformador de la Constitución Política. Esto es así porque nuestro régimen republicano, democrático y federal no supone que los únicos órganos de poder son los señalados en es norma suprema.

### III

La Constitución también relaciona la noción de autonomía con otras instancias, tales como: *a*) las universidades y las demás instituciones de educación superior (artículo 3o.)<sup>5</sup>; *b*) los órganos u organismos especializados e imparciales encargados de garantizar el derecho de acceso a la información a los que reconoce autonomía operativa, de gestión y de decisión (artículo 6o.); *c*) los tribunales de lo contencioso-administrativo (artículo 73); *d*) las “autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia” de las entidades federativas (artículo 116).

<sup>4</sup> Controversia constitucional 32/2005.- Actor: Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.- 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos (Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villagas).- Ponente: Juan N. Silva Meza.- Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

<sup>5</sup> La falta de una definición concreta respecto de los órganos constitucionales autónomos a llevado por ejemplo al legislador ordinario ha confundir la naturaleza jurídica de las universidades siendo estas organismos descentralizados, el artículo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en su fracción IX establece: IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, *las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía* y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en todos esos casos el establecimiento del carácter autónomo de las instancias correspondientes, aunque deriva de la Constitución, se delega a la legislación secundaria. Además, en dos casos —la Auditoría Superior de la Federación y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo— se trata de instancias que forman parte de la estructura orgánica de alguno de los poderes de la Unión.

Desde este punto de vista, la noción de autonomía contenida en la Constitución adquiere diferentes significados en función de la instancia con la que se asocia y de la manera, directa o derivada, con la que se otorga.

Esto puede explicarse por la naturaleza especial de las funciones que se otorgan a los órganos con autonomía constitucional plena: proveer de información imparcial a los diferentes órganos del Estado; organizar elecciones para integrar a los poderes de la Unión; garantizar el equilibrio monetario; proteger los derechos humanos fundamentales, etcétera.

#### IV

De ahí que las propuestas de reforma constitucional que serán desarrolladas se refieren, en principio, exclusivamente a las instancias siguientes: Instituto Federal Electoral, banco central, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Nacional de Geografía e Informática.

Esta determinación encuentra fundamento en los siguientes argumentos que, no debemos olvidarlo, adquieren sentido y fuerza plena si tenemos presente la historia reciente del sistema político mexicano:

- a) Se trata de instancias que, además de obtener su autonomía por mandato constitucional directo (recordemos que son creadas mediante reforma constitucional), como acabamos de sostener, realizan una función de relevancia estratégica para el buen funcionamiento del Estado democrático y constitucional mexicano.
- b) Podemos afirmar, sin lugar a dudas, que junto a los poderes de Unión, estos órganos, configuran al Estado mexicano.
- c) En virtud de lo anterior se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales.
- d) El argumento principal para dotar de un tratamiento constitucional especial y distinto al que se da a las demás instancias cuya autonomía proviene de la Constitución, antes mencionadas, consiste en

resaltar la naturaleza específica de la función que cada uno de estos órganos tiene a su cargo:

- 1) En el caso del Instituto Federal Electoral se trata de la delicada y estratégica función de organizar los procesos electorales mediante los cuales se integran de manera directa dos de los poderes de la Unión y, a través de estos, parte del Poder Judicial de la Federación. Se trata, indiscutiblemente, de una función “estatal” que, por razones de imparcialidad y objetividad, ha quedado a cargo de un organismo independiente y autónomo “dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.
- 2) El banco central, por su parte, tiene a su cargo la importante función estatal de garantizar la “estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” para fortalecer la “rectoría del desarrollo nacional” que corresponde al Estado en su conjunto. La naturaleza misma de esta función explica que la misma se encuentra fuera del ámbito de decisión de los órganos políticos y de los poderes tradicionales del Estado mexicano. Esto explica, por ejemplo, que la propia Constitución decreta que “ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.
- 3) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dada la función que tiene a su cargo y en sintonía con los compromisos internacionales que el país ha venido adoptando en las últimas décadas, cuenta con “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. No debemos perder de vista que, tradicionalmente, las violaciones de los derechos humanos han sido cometidas por el poder público y, aunque la doctrina contemporánea exige, cada vez más, ampliar dicha protección frente a los poderes privados, ese solo hecho justifica su autonomía constitucional.
- 4) El organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geografía tiene a su cargo la función estatal de generar los datos “considerados oficiales” de uso obligatorio (cuando así lo establezca la ley) para la “federación, estados, Distrito Federal y municipios”. Por lo mismo, dada la pluralidad política que caracteriza a los órganos y poderes del país en todos los niveles de gobierno y la importancia de la información pública para el desarrollo de las políticas estatales, ésta debe ser accesible, transparente, objetiva y, por lo mismo, provenir de una fuente independiente.

## V

Esta caracterización de las funciones que han justificado el otorgamiento de autonomía constitucional a las instancias antes descritas nos conduce a plantear nuestra primera propuesta de reforma constitucional en México en esta materia.

En efecto, con argumentos similares a los desarrollados para cada uno de los órganos autónomos antes descritos, resulta oportuno conceder plena autonomía constitucional a una de las instancias que, aunque cuenta con una suerte de autonomía constitucional, en realidad, depende administrativamente de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal: la “entidad de fiscalización superior de la federación”.

Atendiendo a las delicadas funciones que le encomienda el artículo 79 de la Constitución federal, resulta insuficiente la autonomía “técnica y de gestión” que le es reconocida porque, para realizar su importante tarea, al igual que los organismos antes analizados, debe contar con plena autonomía ante todos y cada uno de los poderes de la Unión. No debemos olvidar que, según el Diccionario Real de la Lengua Española, por autonomía se entiende, entre otras acepciones, la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”.

Si dicha autonomía no es constitucionalmente plena, se recorre el riesgo de que alguno de los poderes —sobre todo aquél del que depende orgánicamente— utilice a la Auditoría para colocarse por encima de los otros poderes. También se corre el riesgo de que el poder legislativo sea “juez y parte” cuando se trate de la fiscalización de los recursos propios.

Sólo con una reforma como la que se propone sería posible garantizar que también el Congreso de Unión —el Poder Legislativo mexicano— rinda cuentas ante dicha instancia fiscalizadora.

## VI

Junto con la propuesta de reforma que acabamos de delinear y con la finalidad de mejorar la regulación de los órganos constitucionales autónomos en México y la ubicación de los mismos dentro de la organización del Estado mexicano nos permitimos esbozar otras propuestas de reforma constitucional en la materia:

- 1) Convendría modificar el texto del artículo 49 de la Constitución para incluir expresamente a los “órganos constitucionales autónomos”. De esta forma se confirmaría su estatus jurídico como parte inte-

- grante del Estado mexicano junto, aunque con una naturaleza distinta, a los poderes que integran el supremo poder de la federación.
- 2) Con la única finalidad de precisar la calidad constitucional de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos convendría modificar el primer párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional para precisar que el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos proviene directamente de la propia Constitución.
  - 3) Se sugiere consignar en la Constitución la denominación de aquellos órganos que en la actualidad han encontrado su nombre legal, por el silencio de la norma suprema, en la legislación secundaria. Tal es el caso del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y del Banco de México. Asimismo, de aceptarse la propuesta de otorgar plena autonomía constitucional a la “entidad de fiscalización superior de la federación”, también en este caso, será necesario precisar su denominación: “Auditoría Superior de la Federación”.
  - 4) Para aquellos casos en los que la Constitución no lo establece de manera expresa —Banco de México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y Auditoría Superior de la Federación— se propone precisar que, tal como ya sucede con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el titular respectivo “presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades”.
  - 5) En caso de otorgarle la autonomía que se propone y, en virtud de la naturaleza especial de la función que realiza, la Auditoría Superior de la Federación, deberá rendir cuentas de la gestión de los recursos públicos a su cargo al Congreso de la Unión. Ello no supone alterar la lógica de la reforma propuesta sino, simplemente, adoptar las medidas necesarias para garantizar que ningún órgano del Estado mexicano escape de la debida rendición de cuentas y de las políticas de transparencia propias de todo Estado democrático.
  - 6) Incorporar en el texto del artículo 105 constitucional a los organismos autónomos como instancias facultadas para iniciar controversias constitucionales. Otorgar a estas instancias esta importante facultad, como la historia reciente lo demuestra, es una condición necesaria para garantizar la autonomía efectiva de los mismos así como la supremacía de la Constitución en los casos en los que las facultades de estas instancias se ven afectadas por decisiones de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.



## VI

En concreto se propone la modificación de los artículos 26, 28, 41, 49, 79, 102, 105 constitucionales en el siguiente sentido:

### 1. *Artículo 26*

Se modifica el apartado B, párrafo 2 que actualmente establece lo siguiente:

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

Con la reforma quedaría de la siguiente manera:

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo del **Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática**, que contará con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El mismo artículo se propone adicionar un párrafo cuarto con el siguiente contenido:

El presidente del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

### 2. *Artículo 28*

Se modifica el párrafo 6 del artículo 28 que actualmente establece lo siguiente:

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.

Con la reforma quedaría de la siguiente manera:

El Estado tendrá un banco central, **denominado Banco de México**, 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.

Asimismo se propone adicionar al artículo un párrafo séptimo con el siguiente contenido:

El gobernador del Banco de México presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

### 3. *Artículo 49*

Se propone adicionar este artículo con un párrafo tercero con el siguiente contenido:

Serán también parte de la organización suprema del estado, los órganos creados por esta Constitución y a los cuales la misma les otorgue el carácter de autónomos.

El artículo completo quedaría, entonces, de la siguiente manera:

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

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

*Serán también parte de la organización suprema del estado, los órganos creados por esta Constitución y a los cuales la misma les otorgue el carácter de autónomos.*

#### 4. Artículo 49-B

Se propone la creación de un artículo 49 B de la Constitución Política con el siguiente contenido:

La entidad de fiscalización superior de la federación, **denominada Auditoría Superior de la Federación**, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo:

I. 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 el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública al congreso de la Unión a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. 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, y

IV. 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 financiamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.<sup>6</sup>

Al final de esta nueva disposición se establecerá, adicionalmente, el párrafo siguiente:

El titular de la Auditoría Superior de la Federación presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley”.

### *5. Artículo 79*

Al artículo 79 de la Constitución se le suprimen cuatro numerales que, con las modificaciones indicadas, pasarán a ser parte del nuevo artículo 49-B. Es decir se suprime del texto actualmente vigente del artículo aquellas disposiciones que corresponden a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo mismo, el texto de dicho artículo sería el que corresponde a los últimos cuatro párrafos vigentes en la actualidad (con la modificación necesaria que se subraya al final del texto):

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará

<sup>6</sup> El contenido de esta nueva disposición -salvo el agregado que se resalta en el párrafo primero con la supresión correspondiente a la dependencia que hoy tienen la auditoría a la “cámara de diputados” y la modificación en el numeral II por la que se sustituye a dicha cámara por el “congreso de la unión”- es el que actualmente corresponde a una parte del 79 de la constitución. Lo que proponemos, además de la precisión específica que ya ha sido advertida, es reubicar la disposición para reforzar la autonomía constitucional de la Auditoría.

en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del artículo **49-B de esta Constitución**.

## 6. *Artículo 102*

Se propone realizar una modificación al párrafo primero del apartado B del artículo 102 constitucional que actualmente establece lo siguiente:

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

...

Con la reforma que proponemos establecería lo siguiente:

**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano que**, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las entidades federativas, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o

servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

Por su parte, el mismo artículo 102, apartado B, en su párrafo 4 será modificado como a continuación se propone. Actualmente esa disposición señala lo siguiente:

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

...

Con nuestra propuesta el contenido de la disposición quedaría de esta manera:

***La Comisión Nacional de los Derechos Humanos***; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

## 7. Artículo 105

Finalmente se propone adicionar dos fracciones en el numeral I del artículo 105 que quedaría de la siguiente manera:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:  
I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta constitución, se susciten entre:

...

l) .- Los Órganos Constitucionales Autónomos y el Poder Ejecutivo

m) .- Los Órganos Constitucionales Autónomos y el Congreso de la Unión; cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente.

## VII

Para concluir este breve texto que no ha pretendido ser otra cosa que el esbozo de una propuesta de reforma constitucional para mejorar la

regulación de los órganos constitucionales en México, nos permitimos ofrecer algunas consideraciones adicionales generales.

Dada la importancia de las tareas que realizan esta clase de organismos en el estado constitucional democrático, es importante garantizar que los titulares y altos mandos de los órganos constitucionales autónomos sean sujetos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que hace al tema de la autonomía financiera de estos organismos valdría la pena contemplar la facultad de sus titulares para presentar un presupuesto anual a la Cámara de Diputados para ser incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación sin modificaciones por parte del titular del Poder Ejecutivo.

Si bien a lo largo de este trabajo proponemos solamente algunas modificaciones mínimas para los órganos constitucionales autónomos, pensamos que valdría la pena considerar la creación de un capítulo V en el título tercero constitucional, con el título específico “De los Órganos Constitucionales Autónomos”. Esto con la finalidad de regular de manera uniforme los múltiples aspectos comunes de dichas instancias.

De crearse dicho capítulo, la regulación constitucional de cada uno de estos órganos autónomos debería trasladarse a dicho apartado. De esta forma, por ejemplo sería posible superar el defecto de técnica constitucional que implica que la regulación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentre en el capítulo correspondiente al Poder Judicial de la Federación y, en concreto, en el mismo artículo en que se regula la impartición y procuración de justicia. Sólo a Kafka se le habría ocurrido...